



Engagement og afskærmning

Strategiske pejlemærker for Europas syddagsorden

Breitenbauch, Henrik Ø.; Byrjalsen, Niels; Schousboe, Laura Hollænder

Publication date:
2018

Document version
Også kaldet Forlagets PDF

Citation for published version (APA):

Breitenbauch, H. Ø., Byrjalsen, N., & Schousboe, L. H. (2018). *Engagement og afskærmning: Strategiske pejlemærker for Europas syddagsorden*. Center for Militære Studier, Københavns Universitet.



Engagement og afskærmning

Strategiske pejlemærker for Europas
syddagsorden

Henrik Breitenbauch
Niels Byrjalsen
Laura Hollænder Schousboe

December 2018

Kolofon

Engagement og afskærmning

Denne rapport er en del af Center for Militære Studiers forskningsbaserede myndighedsbetjening for Forsvarsministeriet og de politiske partier bag forsvarsforliget. Formålet med rapporten er at afdække strategiske handlemuligheder for Europa i forhold til syddagsordenen.

Center for Militære Studier er et forskningscenter på Institut for Statskundskab på Københavns Universitet. På centret forskes der i sikkerheds- og forsvarspolitik samt militær strategi. Forskningen danner grundlag for forskningsbaseret myndighedsbetjening for Forsvarsministeriet og de politiske partier bag forsvarsforliget.

Denne rapport er et analysearbejde baseret på forskningsmæssig metode. Rapportens konklusioner er ikke et udtryk for holdninger hos den danske regering, det danske forsvar eller andre myndigheder.

Læs mere om centret og dets aktiviteter på: <http://cms.polsci.ku.dk/>.

Forfattere:

Centerleder, ph.d. Henrik Breitenbauch (Center for Militære Studier)

Ph.d.-studerende, cand.scient.pol. Niels Byrjalsen (Institut for Statskundskab)

Ph.d.-studerende, cand.mag. Laura H. Schousboe (Forsvarsakademiet)

Masthead

Engagement and containment

This report is a part of Centre for Military Studies' policy research services for the Ministry of Defence and the political parties to the Defence Agreement. The purpose of the report is to identify strategic options for Europe with regard to its southern agenda.

The Centre for Military Studies is a research centre at the Department of Political Science at the University of Copenhagen. The Centre undertakes research on security and defence issues as well as military strategy. This research constitutes the foundation for the policy research services that the Centre provides for the Ministry of Defence and the political parties to the Defence Agreement.

This report contains an analysis based on academic research methodology. Its conclusions should not be understood as a reflection of the views and opinions of the Danish Government, the Danish Armed Forces or any other authority.

Read more about the Centre and its activities at <http://cms.polsci.ku.dk/>.

Authors:

Director, Dr. Henrik Breitenbauch (Centre for Military Studies)

PhD student, MSc. Niels Byrjalsen (Department of Political Science)

PhD student, MA. Laura H. Schousboe (Royal Danish Defence College)

ISBN: 978-87-7393-832-4

Indholdsfortegnelse

Dansk resumé og anbefalinger	1
Abstract and recommendations	3
1. Indledning.....	5
2. Europas strategiske udfordring fra syd.....	8
2.1 Syddagsordenen: officielle diagnoser	8
2.2 Hovedaspekter og fremskrivninger: fra slemt til værre	11
2.3 Mange initiativer, men mangel på strategi.....	16
3. Strategiske pejlemærker for Europas syddagsorden	19
3.1 Grand strategy og Europas sydlige dagsorden	19
3.2 Engagement.....	21
3.3 Afskærmning	25
3.4 En ny debat om den strategiske håndtering af syddagsordenen.....	30
4. Europas strategiske valg: konklusioner og anbefalinger.....	32
Noter	37
Litteraturliste.....	48

Dansk resumé og anbefalinger

Danmark og Europa er udfordret af en række problemer, som udgår fra naboregionerne mod syd og sydøst, dvs. Afrika, Mellemøsten og Sydasien. Syddagsordenen – det samlede problemkompleks – omfatter uregulerede migrationsstrømme, international terrorisme samt politisk og social ustabilitet, som præger mange svage stater syd for Europa. Problemerne fra syd har allerede haft negative konsekvenser for europæisk sikkerhed. Samtidig tyder udviklingen (herunder befolkningstilvæksten i bl.a. Afrika) på, at udfordringerne kun bliver større fremadrettet – og ultimativt truer det fællesskab, som freden og samarbejdet i Europa hviler på.

Derfor argumenterer vi i denne rapport for, at europæiske beslutningstagere bør anlægge en mere klart prioriteret *strategisk* tilgang til syddagsordenen. De europæiske stater og institutioner har de seneste år iværksat en bred palet af politiske initiativer, som søger at adressere syddagsordenens forskellige aspekter. Men Europa mangler en samlende strategisk tilgang, som kan strukturere beslutninger og prioriteringer på området. Dette hæmmer tiltagenes effektivitet og fordrer ikke den nødvendige politiske og folkelige opbakning i Europa. På den baggrund identificerer og præsenterer rapporten to forskellige overordnede strategiske pejlemærker, som Europa kan sigte efter i håndteringen af syddagsordenen.

ENGAGEMENT tilsiger, at vægten lægges på initiativer i landene syd for Europa, og at man søger at håndtere problemerne dér. Det gælder indsatser for at stabilisere disse lande, skabe velfungerende og legitime institutioner samt imødegå lokale konsekvenser af klimaforandringer og befolkningstilvækst.

AFSKÆRMNING tilsiger omvendt, at Europa prioriterer initiativer i sine egne grænseregioner mod syd. Det indebærer, at man fokuserer på kontrollen med de ydre grænser, samarbejde med aktører i Europas nærområde samt snæver terrorbekæmpelse frem for en bredere stabiliseringsdagsorden.

Både ENGAGEMENT og AFSKÆRMNING er idealtypiske strategiske pejlemærker snarere end praktiske handleplaner. I praksis vil Europas håndtering af syddagsordenen kombinere elementer fra begge tilgange. Alligevel er det vigtigt at erkende, at der er tale om to fundamentalt *forskellige* strategiske virkemidler for Europa. Kun med denne erkendelse kan Europa finde den rette balance imellem de to tilgange – og justere sin kurs, hvis det bliver nødvendigt.

Med valget imellem ENGAGEMENT og AFSKÆRMNING tilbyder rapporten dermed et nyt og mere strategisk perspektiv på spørgsmålet om Europas problemer fra syd. Dette spørgsmål er – udfordringernes omfang taget i betragtning – fundamentalt for Europa og dermed Danmarks sikkerhed. Danmark bør derfor aktivt søge at dagsordensætte spørgsmålet i EU og over for de store europæiske lande.

Rapportens analyse giver anledning til følgende opmærksomhedspunkter for beslutningstagerne. Uanset hvordan den strategiske håndtering af syddagsordenen præcist balanceres imellem ENGAGEMENT og AFSKÆRMNING, er det vigtigt, at:

- alle relevante midler og indsatser samtænkes i en fælles strategisk ramme, som har bred europæisk tilslutning;
- der ligger en klar politisk prioritering til grund, så det strategiske valg optimeres og de konkrete indsatser kan justeres;
- de politiske beslutningstagere efterspørger tydelige og transparente informationer om udviklingen i trusselsbilledet og hovedindsatsernes strategiske effekt med henblik på løbende evalueringer af, om de overordnede mål nås eller om kursen skal justeres.

Samtidig giver rapporten anledning til en række anbefalinger i forhold til at dagsordensætte den strategiske håndtering af syddagsordenen. Disse inkluderer følgende:

- Danmark bør arbejde for international dagsordensætning af en fælles-europæisk strategi for syddagsordenen. Opmærksomhed på valget mellem ENGAGEMENT og AFSKÆRMNING – og balancen imellem de to tilgange – kan danne grundlag for denne dagsordensætning.
- Arbejdet med implementeringen af Udenrigs- og Sikkerhedspolitik Strategi for 2019-2020 og formuleringen af dens efterfølger bør afspejle den betydning, som syddagsordenen har for dansk og europæisk sikkerhed. Strategien kan anvendes som afsæt for diskussioner af, hvordan pejlemærkerne ENGAGEMENT og AFSKÆRMNING prioriteres i forhold til tildelingen af ressourcer.
- Med henblik på demokratisk forankring og monitorering af prioriteringerne i danske bidrag til internationale indsatser kan Folketinget bede regeringen om en tilbagevendende (eksempelvis årlig) redegørelse for udviklingen i udfordringerne fra syd samt på de danske og internationale tiltag.
- Danmark bør arbejde for at fremme solidariteten internt i Europa angående udenrigs-, sikkerheds- og forsvarspolitikken, så sydeuropæiske bidrag til håndteringen af udfordringerne fra øst modsvares af nordeuropæiske bidrag i syd – og vice versa.
- Det franske interventionsinitiativ (EI2) kan blive en nyttig ramme for indsatser syd for Europa. Danmark bør se EI2 som en mulighed for at udvikle samtænkte internationale indsatser inden for langsigtet sikkerhedssektorreform, stabilisering og terrorbekæmpelse.
- EU's højtstående repræsentant for udenrigsanliggender og sikkerhedspolitik kan i koordination med medlemsstaterne organisere en særskilt opfølgning til EU's globale strategi med fokus på syddagsordenen.
- EU kan udnævne en kommissær eller koordinator med eget sekretariat, som har ansvar for at koordinere europæiske indsatser for syddagsordenen. Funktionen kan med fordel placeres direkte under den højtstående repræsentant, hvilket vil signalere, at håndteringen af syddagsordenen er en fælleseuropæisk udenrigspolitisk udfordring.

Abstract and recommendations

Denmark and Europe are challenged by a set of problems originating in the neighbouring regions to the south and southeast, i.e. Africa, the Middle East, and South Asia. This southern agenda – the problem as a whole – includes unregulated migration, international terrorism as well as political and social instability characterising many weak states south of Europe. These southern problems have already had negative consequences for European security. Much suggests that these challenges will only grow in the future, not least due to population growth in Africa in particular. Ultimately, the challenges threaten the sense of unity and community on which European peace and cooperation are based.

In this report, we argue that European decision makers should adopt a more clearly prioritized *strategic* approach to the southern agenda. In recent years, European states and institutions have initiated a wide range of political initiatives that seek to address the different aspects of the southern agenda. However, Europe lacks a unifying strategic approach – a means to structure relevant decisions and prioritisations. As a consequence, the effectiveness of the initiatives is reduced, and the necessary political and public support for the various initiatives is lessened around Europe. Against this background, the report identifies and presents two different overall strategic points of orientation that Europe can aim for in addressing the southern agenda.

ENGAGEMENT warrants a primary focus on initiatives that intend to address the problems in the countries south of Europe. Accordingly, this approach includes efforts to stabilise these countries, create functioning and legitimate institutions, and counter local effects of climate change and population growth.

CONTAINMENT, on the other hand, warrants a primary focus on initiatives in Europe's own border regions to the south. The approach, thus involves efforts to effectively control the external borders and cooperate with actors in Europe's neighbourhood as well as a more narrow emphasis on counterterrorism rather than a broader stabilisation agenda.

ENGAGEMENT and CONTAINMENT are ideal typical strategic points of orientation rather than practical action plans. In practice, Europe will combine elements from both approaches when addressing the southern agenda. Nevertheless, it is important to recognise that the two approaches constitute fundamentally *different* overall strategic means. This recognition is essential in order for Europe to find the right balance between the two – and adjust its course if necessary.

By highlighting the choice between ENGAGEMENT and CONTAINMENT, the report offers a new, more strategic perspective on Europe's southern agenda. This issue is of crucial importance to European and Danish security, particularly given the scope of the challenges ahead. Hence, Denmark should actively seek to set the agenda on the matter – in the EU and in discussions with the big European states.

The analysis suggests different sets of takeaways for decision makers. No matter how the exact balance between ENGAGEMENT and CONTAINMENT is struck, in addressing the southern agenda, it is important that:

- all relevant means and efforts are considered in a joint strategic framework with broad European support;
- there is a clear political prioritisation so that strategic decisions can be optimised and concrete efforts adjusted;
- the decision makers demand clear and transparent information regarding changes in the threat outlook as well as the strategic effect of the main efforts in order to continuously assess the overall objectives and – if necessary – adjust the overall course.

At the same time, the report points to a number of recommendations with regards to emphasising the southern agenda as a strategic matter. The recommendations include the following:

- In coordination with EU member states, the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy should initiate a follow-up to the EU Global Strategy with a particular focus on the southern agenda.
- The EU should appoint a commissioner or coordinator supported by a designated secretariat with a responsibility to coordinate European efforts pertaining to the southern agenda. The function can suitably be placed directly under the High Representative, which will send the signal that addressing the southern agenda is primarily a common European foreign policy challenge.
- Individual European countries should actively promote an international process for a joint European strategy (beyond the EU framework) for the southern agenda. This effort can take its conceptual starting point in the recognition of the choice between ENGAGEMENT and CONTAINMENT – and in the necessity of striking a balance between the two approaches.
- The development and implementation of national security strategies (such as the Danish Foreign and Security Strategy 2019-2020) should reflect the significance of the southern agenda for national and European security. Such strategies can be used as starting points for discussing how ENGAGEMENT and CONTAINMENT are prioritised when it comes to resource allocation.
- With a view to both democratic anchoring and monitoring prioritisations in national contributions to international efforts, European parliaments can request recurrent (e.g. yearly) status reports from their respective governments on changes in the set of problems that constitute the southern agenda as well as in national and international efforts to address this agenda.
- Nations should seek to promote internal European solidarity with regards to foreign, security, and defence policy such that Southern European contributions to addressing challenges from the east are matched by Northern European contributions to addressing challenges from the south – and vice versa. NATO's policy concept of a 360 degree approach to security is an example of this.

1

Indledning

I 2015 oplevede Europa en hidtil uset tilstrømning af migranter fra landene i Syd.¹ Migrationskrisen blev en katalysator for væsentlige forandringer i europæisk politik.² Fra et strategisk perspektiv er migrationsstrømmene et tegn på, at syddagsordenen i lidt bredere forstand end krisen i 2015 udgør en grundlæggende udfordring for Europa og Danmark. Det skyldes, at ureguleret migration sammen med international terrorisme, grænseoverskridende kriminalitet og ustabilitet i landene syd for Europa skaber kriser af både sikkerhedspolitisk og humanitær karakter. Disse kriser har så stor politisk effekt, at syddagsordenen udfordrer hele grundlaget for det europæiske samarbejde – og dermed ultimativt freden og sikkerheden på kontinentet.

Hvordan kan Danmark og Europa bedst besvare udfordringerne fra syd? I denne rapport argumenterer vi for, at de europæiske lande og institutioner bør udvikle en klar og sammenhængende strategi for håndteringen af den sydlige dagsorden.³ Siden 2015 har de europæiske lande og EU reageret med en række nye tiltag og en reorientering af mange eksisterende initiativer. Men Europa har ikke en strategisk ramme, der kan strukturere nationale og fælleseuropæiske aktiviteter. EU's globale strategi fra 2016 er væsentlig.⁴ Dokumentet ændrer dog ikke ved, at Europa står uden en samlet strategi for syddagsordenen, som relevante aktører i praksis handler på baggrund af, og som dermed har medlemslandenes aktive opbakning. Det svækker kvaliteten og effekten af de politiske beslutninger og gør Europa mere sårbart end nødvendigt. Der mangler med andre ord et referencepunkt for prioritering og evaluering af indsatser.

Et middel til at komme nærmere en politisk enighed om en sådan strategi er faktisk at udforme den. Som bidrag hertil identificerer rapporten to hovedtilgange, som angiver to forskellige retninger for Europas håndtering af syddagsordenen: ENGAGEMENT og AFSKÆRMNING. På den ene side kan europæerne vælge at engagere sig mere i landene syd for kontinentet med henblik på at håndtere problemerne dér. På den anden side kan europæerne vælge at afskærme sig mere fra de problemer, der udgår fra Syd. Det er afgørende, at europæiske beslutningstagere er bevidste om dette fundamentale strategiske valg, hvis de vil undgå, at den nuværende tilgang *uden samlet strategi* får negative konsekvenser for europæernes sikkerhed. Europa kan hverken trække vindebroen helt op eller omforme landene i Syd i eget billede. ENGAGEMENT og AFSKÆRMNING er derimod realistiske strategiske pejlemærker, og analysens centrale bidrag er at vise, at de to tilgange udgør et uomgængeligt udgangspunkt for en fremadrettet debat om syddagsordenen og europæisk sikkerhed.

Udviklingen de seneste år har allerede skabt ny usikkerhed i Europa. Det sker i forbindelse med terrorangreb i europæiske storbyer. Men det sker også i indirekte form ved, at udviklingen truer med at underminere den sammenhængskraft, som er fundamentet for den fælles sikkerhed i Europa. Det er i stigende grad klart, at både migration og terrorisme er forbundet med konflikter i landene syd for Europa og med eksistensen af skrøbelige stater, svage politiske og økonomiske institutioner samt tiltagende demogra-

fiske problemer i regionen. Den umiddelbare fornemmelse af usikkerhed i Europa er med andre ord tæt forbundet med et større problemkompleks i Syd.

Europas håndtering af disse udfordringer skal ses i lyset af tre vanskeligheder. For det første har de seneste to årtier vist, at det er overordentligt svært for udefrakommende at løse de indviklede problemer, der findes i mange af landene i Syd. Det gælder både den almindelige udviklingsbistand og statsopbygning i forbindelse med militære interventioner. For det andet kan Europa ikke isolere sig fra problemerne. Det hænger sammen med den geografiske og historiske nærhed til landene i Syd, herunder kulturelle, økonomiske og personlige relationer. For det tredje har bl.a. eurokrisen, gældskrisen, migrationskrisen, Brexit og Ruslands selvhævdende udenrigspolitik skabt intern splittelse i Europa, hvilket vanskeliggør fælles løsninger.

Samtidig er der en tiltagende erkendelse af udfordringernes komplekse karakter og behovet for langsigtede og dynamiske løsninger. I EU-regi har den globale strategi fra 2016 igangsat en diskussion om, hvordan Europa proaktivt kan tilpasse sig det nye strategiske landskab.⁵ I 2017-2018 blev diskussionen intensiveret, bl.a. med den franske præsident Macrons 'Initiativ for Europa' og forslaget om en såkaldt European Peace Facility.⁶ Kombineret med andre politiske udspil udgør denne diskussion et mulighedsvindue for at udvikle en reel strategi for syddagsordenen.

At udvikle en overordnet strategi for syddagsordenen handler ikke om at sætte alverdens nye initiativer i søen. Det handler i første omgang om at forstå de grundlæggende tilgange – og valget mellem dem – og derefter om bedre at kunne organisere, koordinere og afveje i det eksisterende udbud af redskaber og aktiviteter. Med mere klarhed om de strategiske valg vil Europa kunne indlede en mere frugtbar debat om, hvordan man skal prioritere i forhold til at adressere udfordringerne fra syd. Rapportens formål er derfor at give en bedre forståelse af 'udbudsproblematikken' i Europas håndtering af syddagsordenen samt en overordnet tilgang til at håndtere denne problematik.

Kapitel 2 viser, at europæiske stater og EU opfatter Europas sydlige dagsorden som en central og sammenhængende strategisk udfordring. Problemstillingens tre hovedaspekter – manglende statskapacitet i Syd, terrorisme og ureguleret migration – har negative sikkerhedspolitiske implikationer i Europa, som kan forventes at tage til fremadrettet. Kapitlet afdækker den hidtidige reaktion på problemerne, som er karakteriseret ved fraværet af en overordnet strategisk tilgang – og dermed fraværet af en mekanisme, som kan strukturere europæernes beslutninger og prioriteringer.

Kapitel 3 præsenterer ved hjælp af det amerikanske *grand strategy*-begreb en sådan mekanisme i form af et strategisk valg imellem ENGAGEMENT og AFSKÆRMNING. Europa kan grundlæggende 'læne sig frem' – dvs. prioritere indsatsen, der kræver engagement i Syd – eller 'læne sig tilbage' – dvs. prioritere indsatsen, der kræver afskærmning af problemerne fra Syd. I modsætning til uigennemførlige forslag om at isolere sig eller transformere landene i Syd er både ENGAGEMENT og AFSKÆRMNING realistiske visioner, som kan guide de europæiske beslutningsprocesser. Kapitlet illustrerer nogle af de muligheder, udfordringer og afvejninger, som de to tilgange implicerer.

Endelig samler kapitel 4 trådene og diskuterer kort perspektiverne for en mere strategisk tilgang til syddagsordenen. Det er en afgørende pointe, at ENGAGEMENT og AFSKÆRMNING udgør *forskellige* strategiske retninger

for Europa. Der er med andre ord tale om to strategiske pejlemærker, som europæerne kan orientere sig ud fra, når mere specifikke planer og initiativer iværksættes – uanset hvem der handler, hvor de handler, og hvilke instrumenter de anvender. Rapporten afsluttes med en række anbefalinger til udvikling og implementering af en europæisk strategi for syddagsordenen samt Danmarks muligheder for at dagsordensætte spørgsmålet i Europa.

2

Europas strategiske udfordring fra syd

Syddagsordenen skaber mangeartede problemer for Europa. På det politiske plan trækker spørgsmålet om EU's ydre grænser – herunder Schengensystemet, migrations- og flygtningepolitikken samt frygten for terrorisme – Europa fra hinanden, i øst og vest, nord og syd. Erosionen af opbakningen til fælleseuropæiske løsninger udfordrer det europæiske projekt. Den bulgarske politolog Ivan Krastev påpeger, at europæerne ligefrem må spørge sig selv, om Europa overhovedet kan overleve, både som politisk konstruktion og som praktisk realitet.⁷

Syddagsordenen er dog mere end blot et politisk problem; den er en strategisk udfordring for Europa. Strategiske udfordringer er fundamentale og langsigtede trusler mod et politisk systems sammenhængskraft, funktionsevne og overlevelse. De handler som øvrige sikkerhedspolitiske udfordringer oftest om trusler fra *andres styrke*: En modstanders kampvogne, kampfly og efterretningstjenester skal håndteres, og det gøres med diplomatiske, efterretningsmæssige og militære midler. Men syddagsordenen er anderledes. Ud over nogle få aktører som ISIS, der udgør oplagte militære mål, kommer truslerne hovedsageligt fra *andres svaghed*: svage politiske institutioner, svage formelle økonomier, svag og ofte illegitim kontrol med brug af magt på statens territorium og ringe udsigter til et bedre liv for voksende befolkninger. Denne type udfordring er på nogle måder vanskeligere at adressere end traditionelle sikkerhedspolitiske problemer, da det ikke primært handler om at have og vise styrke (som f.eks. i afskrækkelsen af Rusland), men snarere om at forstå og håndtere sammenhængen imellem andres svagheder og egne sårbarheder.⁸

I dette kapitel ser vi nærmere på disse strategiske udfordringer. Det gøres først ved at vise, at syddagsordenen fra officielt hold opfattes som et samlet problemkompleks i de strategiske dokumenter, der produceres i Europas hovedstæder. Derefter skitseres problemkompleksets tre hovedaspekter – manglende statskapacitet, terrorisme og ureguleret migration – og sammenhængen imellem dem. Afslutningsvis kortlægges de væsentligste initiativer, som fra europæisk side er iværksat siden 2015. Kortlægningen viser, at der mangler en overordnet strategisk ramme for den europæiske håndtering af syddagsordenen – og danner dermed grundlag for at introducere de overordnede strategiske tilgange ENGAGEMENT og AFSKÆRMNING i det efterfølgende kapitel.

2.1

Syddagsordenen: officielle diagnoser

De fleste europæiske lande har de senere år opdateret deres nationale udenrigs- og sikkerhedspolitiske strategier. En gennemgang af disse strategiske dokumenter viser en fælles opfattelse af, at der findes en klynge af problemer med udspring i Syd, som udfordrer de europæiske nationer og derfor kræver politisk opmærksomhed.⁹ I **Danmarks** udenrigs- og sikkerhedspoliti-

ske strategi for 2019-2020 beskrives og udfoldes dette problemkompleks bl.a. i følgende formuleringer:

Terror og ustabilitet udspringer fortsat fra store dele af Mellemøsten, Afghanistan, Nordafrika og Sahel. (...) Flere lande i Afrika oplever høje vækstrater og bedre levevilkår, mens mange andre lande, særligt syd for Sahara, kæmper med at få den økonomiske og sociale udvikling til at følge med befolkningsudviklingen. (...) Afrikas unge rummer et enormt potentiale. Men hvis der ikke skabes bedre muligheder for uddannelse, beskæftigelse og politisk medbestemmelse, så kan resultatet blive øget ustabilitet, radikaliserings og irregulær migration mod Europa.¹⁰

Tysklands officielle strategidokument fra 2016 identificerer på lignende vis udfordringerne i Syd som transnational terrorisme, skrøbelige stater, dårlig regeringsførelse, klimaforandringer og ureguleret migration.¹¹ Det understreges, at statskapacitet har fundamental betydning for udviklingen af andre problemer: 'Erosionen af statsstrukturer skaber sikre tilflugtssteder for parastatslige terrororganisationer, fremmer organiseret kriminalitet samt smugling af mennesker og våben og skaber dermed rum, der er uden for den internationale ordens rækkevidde'.¹²

I **Storbritanniens** nationale sikkerhedsstrategi fra 2015 udpeges terrorisme, ekstremisme, ustabilitet og migration som centrale sikkerhedsudfordringer, og man betoner, at 'regionen syd for vores europæiske nabolag er en betydelig kilde til både trusler og muligheder' samt at denne region 'vil forblive vital for vores nationale sikkerhed og fremgang'.¹³

I **Hollands** sikkerhedsstrategi fra 2013 lyder vurderingen: 'Konfliktzoner og svage stater er en yngleplads for terrorisme, ekstremisme og transnational organiseret kriminalitet'.¹⁴

Norge peger i sit udenrigs- og sikkerhedspolitiske *white paper* fra 2016 på, at 'et langt bælte af ustabilitet har udviklet sig langs EU's grænser [syd for Europa]' med 'vidtrækkende og direkte konsekvenser for norsk sikkerhed'.¹⁵

Spaniens nationale sikkerhedsstrategi fra 2017 fremhæver Mellemøsten og Nordafrika som et interesseområde, hvor 'ustabilitet og sikkerhedskrise truer med at blive en konstant tilstand (...) i de kommende år'.¹⁶

I **Italiens** forsvars- og sikkerhedspolitiske *white paper* fra 2015 beskrives Middelhavsregionen som en særlig kritisk region, hvor 'traditionelle statsstrukturer svækkes', og hvor terrorister og militante grupper udfordrer den politiske status quo, både nationalt og på tværs af grænser.¹⁷

Også i **Frankrigs** officielle strategidokument vedrørende forsvar og national sikkerhed fra oktober 2017 lægges der betydelig vægt på de komplekse forbindelser imellem skrøbelige stater, migration, jihadisme, demografiske udfordringer og ustabilitet i Syd.¹⁸

I **Polen** understreger både den nye nationale sikkerhedsstrategi og det nye forsvarskoncept, at selv om situationen i Østeuropa er landets primære sikkerhedsmæssige bekymring, udgør den dybe og mangefacetterede krise syd for NATO's grænser en alvorlig udfordring.¹⁹

Endelig identificerer **EU** i sin første globale strategi fra 2016 terrorisme, voldelig konflikt, demografiske forandringer, klimaforandringer og manglende økonomisk fremgang i Nordafrika og Mellemøsten som en trussel mod Unionens sikkerhed.²⁰ Det pointeres bl.a., at:

Middelhavsregionen, Mellemøsten og dele af Afrika syd for Sahara er i en tilstand af voldsom uro, hvis udfald formentlig først vil stå klart om årtier. At løse konflikter og fremme udvikling og menneskerettigheder i Syd er afgørende for at kunne håndtere truslen fra terrorisme, udfordringerne fra demografi, migration og klimaforandringer, og for at kunne gribe muligheden for fælles fremgang.²¹

Gennemgangen af de strategiske dokumenter viser, at de identificerede problemer har en afgørende fællesnævner: en tydelig 'ude-hjemme'-dimension. Det vil sige, at problemerne isoleret set eksisterer 'derude' – i landene i Syd – men har spillover-effekter 'hjemme' på det europæiske kontinent, uanset om det er i form af terrorangreb, ureguleret migration, organiseret kriminalitet eller andet. Derudover tydeliggør gennemgangen, at udfordringerne fra syd opfattes som et samlet problemkompleks med en række årsager, symptomer og konsekvenser, der er vanskelige at adskille.

Den sydlige dagsorden er dermed både indviklet og uberegnelig, og man kan derfor karakterisere problemkomplekset som et *wicked problem*.²² Sådanne problemtyper har to kendetegn, som er centrale i denne sammenhæng. For det første består de af forskellige aspekter, der er snævert forbundne og påvirker hinanden på uforudselige måder. Det betyder bl.a., at delløsninger rettet mod bestemte problemspekter kan have utilsigtede konsekvenser i forhold til andre problemspekter – og dermed potentielt for den samlede udfordring. For det andet er der ikke tale om 'tekniske problemer', hvor det blot handler om at mestre 'den logiske løsning'. Det er snarere et spørgsmål om politisk at afveje forskellige måder at håndtere problemet på.

Som vi viser i kapitel 3, tilbyder *grand strategy*-begrebet en konceptuel ramme til netop at strukturere relevante, overordnede måder, hvorpå den sydlige dagsorden kan håndteres. Analysen af de strategiske tilgange kræver dog et substantielt fundament at stå på. Derfor rides problemkomplekssets tre hovedaspekter og fremtidsperspektiverne op nedenfor.

Tabel 1: Yderligere analyser fra
Center for Militære Studier

I en række analyser har Center for Militære Studier bidraget til forståelsen af syddagsordenen som strategisk udfordring for Danmark og Vesten. Bogen *Uendelig krig? Danmark, samtænkning og stabilisering af globale konflikter* (af Henrik Breitenbauch, DJØF Forlag, 2015) undersøger, hvordan danske og vestlige militære og civile aktører især siden Irak-krigen har forsøgt at lære at samarbejde i gråzonen mellem krig og fred. Hertil kommer en række CMS-rapporter, som diskuterer udfordringer og identificerer løsninger på væsentlige delområder. Det er bl.a. "Store masker i små net. Danske bidrag til international maritim kriminalitetsbekæmpelse" (Katja Lindskov Jacobsen og Mark Winther, CMS Rapport 2018), "Nye militære trends i den syriske borgerkrig" (Torben T. Engen og Jon Kjellund, CMS Rapport 2018), "Stabilisering – fra intention til indsats: Prioriteringen af forsvarets bidrag til internationale stabiliseringsindsatser" (Katja Lindskov Jacobsen og Torben T. Engen, CMS Rapport 2017), "Blandt venner og bekendte. Udfordringer i udviklingen af NATO's partnerskabspolitik", (Kristian Søby Kristensen og Laura Hollænder Schousboe, CMS Rapport 2017), "Specialoperationer og international terrorisme. Anvendelsesmuligheder og implikationer" (Marc Schack og Mark Winther, CMS Rapport 2017), "Byens prisme. Tendenser og udfordringer for militære operationer i urbant terræn" (Henrik Breitenbauch, Mark Winther og Mikkel Broen Jakobsen, CMS Rapport 2016), og "Mars på Jorden. Betingelser og udfordringer for fremtidig brug af dansk landmilitær magt (Kristian Søby Kristensen og Rune Hoffmann, CMS Rapport 2015).

Alle rapporterne findes på Center for Militære Studiers hjemmeside på <http://cms.polsci.ku.dk>

2.2

Hovedaspekter og fremskrivninger: fra slemt til værre

Den sydlige dagsorden er, som tidligere nævnt, en særlig strategisk udfordring, fordi den udspringer af andres svaghed. Denne svaghed har forskelligartede årsager og effekter, både i landene i Syd og i Europa, herunder klimaforandringer, demografi, ulighed, fattigdom, international og national økonomi, stormagtspolitik, international kriminalitet og korruption. En overordnet europæisk strategi for syddagsordenen må nødvendigvis have øje for de komplekse forbindelser imellem disse årsager og effekter. Ikke desto mindre kan tre hovedaspekter – manglende statskapacitet, terrorisme og ureguleret migration – udpeges som afgørende i et strategisk europæisk perspektiv, dels fordi de er repræsentative for det samlede problemkompleks og dets 'ude-hjemme'-dimension, dels fordi de understreger den væsentlige pointe, at udfordringerne kun vil blive større på længere sigt

Manglende statskapacitet

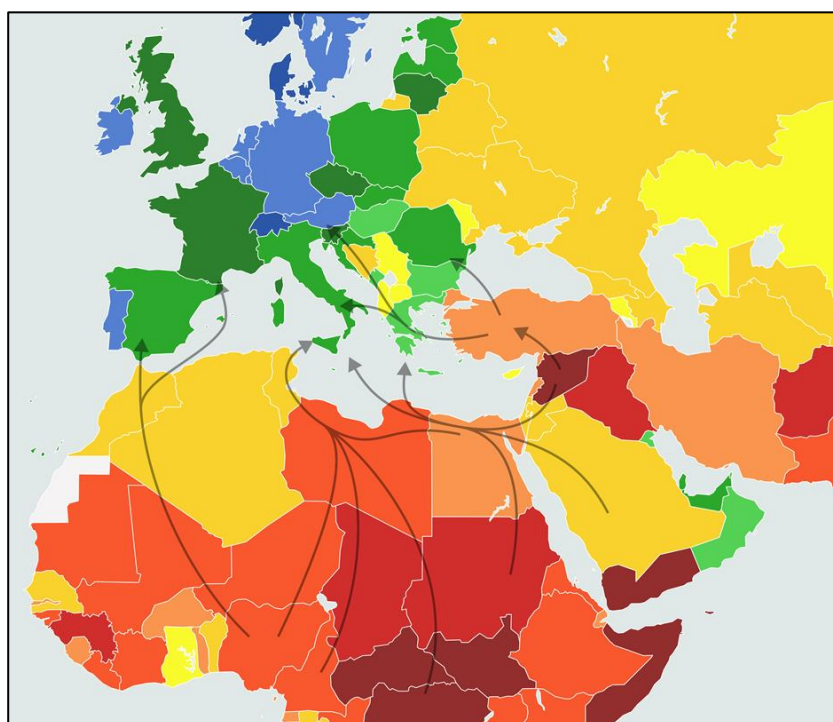
Landene i Syd er præget af svage og skrøbelige politisk-administrative og socioøkonomiske systemer.²³ Som det fremgår af figur 1, gælder dette særligt i Sahel-regionen, Centralafrika, Østafrika samt de krigshærgede mellemøstlige lande Afghanistan, Irak, Syrien og Yemen. Mange af staterne er plaget af fattigdom, korrupte og illegitime regimer og konflikter mellem etniske grupperinger. Disse stater har problemer med regeringsførelse, med at forsvare deres territorier, med at tilvejebringe orden og sikkerhed, med at opretholde retsstatsprincipper samt med at opfylde befolkningens behov.²⁴

Figur 1: Statskapacitet og hovedmigrationsruter fra Afrika og Mellemøsten til Europa.

Figuren illustrerer, at der er et bælte af ustabile stater syd og sydøst for Europa.

Farveskalaen indikerer landenes sårbarhed over for kollaps eller konflikt (*state fragility*). Mørkeblå angiver den laveste grad af sårbarhed, mens mørkerød angiver den højeste grad af sårbarhed.

Derudover viser kortet de primære migrationsruter fra Syd til Europa.²⁵



Lav grad af sårbarhed  Høj grad af sårbarhed

Den manglende statskapacitet i mange afrikanske og mellemøstlige lande er snævert forbundet med voldelig konflikt og terrorisme. Man kan pege på mindst tre direkte forbindelser. For det første er det nemmere for terror-

ganisationer som al-Qaeda og ISIS at etablere sig i stater med politisk uro, et fravær af retsstatsprincipper, en svag økonomi og lav socioøkonomisk udvikling.²⁶ For det andet er fattigdom, udsigt til arbejdsløshed, politisk marginalisering samt en gennemgående mistillid til statslige autoriteter væsentlige årsager til radikalisering og voldelig ekstremisme.²⁷ For det tredje underminerer dysfunktionelle og korrupte statslige strukturer i Syd mange af de indsatser, som iværksættes af EU, diverse ngo'er og andre – både mod radikalisering og terrorisme, og når det angår udvikling.²⁸ I alle tilfælde er der stor risiko for, at der skabes en negativ spiral, hvor de statslige strukturer svækkes yderligere af voldelig konflikt og terrorisme, hvilket igen har negative afledte konsekvenser. Migrationens rolle i denne spiral er ikke entydig. Meget tyder dog på, at manglende statskapacitet (og dens afledte konsekvenser) er en central drivende faktor for migration både imellem landene i Syd og mod Europa: Blandt unge er manglen på jobmuligheder og udsigten til en dystre og usikker fremtid en væsentlig faktor for beslutningen om at emigrere.²⁹

Samlet kan man konstatere, at statens manglende kapacitet til at opretholde politisk, økonomisk og social stabilitet og fremme udvikling i mange lande i Syd både er en drivkraft bag – og en afledt effekt af – terrorisme og migration.

Terrorisme

Siden 2015 har en ny bølge af terrorangreb ramt Europa. Selv om antallet af angreb fluktuerer over tid, udgør jihadistisk terrorisme en betydelig og meget direkte sikkerhedspolitisk trussel mod Europa.³⁰ EUROPOL vurderer, at terrorgrupper som ISIS og al-Qaeda har kapaciteten til at udføre storstilede, komplekse og dødbringende angreb i Europa – ikke mindst i takt med at mange *foreign fighters* vender tilbage fra konflikten i Syrien og Irak.³¹ Samtidig stiger truslen for terrorangreb begået af enkeltpersoner uden officiel tilknytning til terrororganisationer.³²

Terrorisme er på nogle måder tæt forbundet med migration.³³ Terrorgrupper som Hayat Tahrir al-Sham i Syrien, al-Qaeda i det islamiske Maghreb i Nordafrika, al-Shabaab i Østafrika samt Ansar Dine og Boko Haram i Vestafrika er med til at skabe den flygtningestrøm, der de seneste år har ramt Europa.³⁴ Samtidig bliver nogle flygtningelejre i Europa, Mellemøsten og Afrika anvendt som baser for radikalisering, rekruttering til terrororganisationer og lancering af terrorangreb.³⁵ Dertil kommer det faktum, at militære anti-terror-operationer i landene i Syd, som netop søger at eliminere terrortruslen, kan resultere i både flere migranter og flere terrorister.³⁶

Terrororganisationer har ofte gode vilkår i svage og skrøbelige stater. Det hænger sammen med, at de typisk (i hvert fald periodevis) udfylder nogle af de huller, som den fraværende stat efterlader – angående sikkerhed, sundhed, uddannelse og andet – og derfor kan etablere positive relationer til de lokale autoriteter, der accepterer eller ligefrem understøtter deres tilstedeværelse.³⁷ Paradoksalt nok destabiliserer terrorgrupperne samtidig de skrøbelige stater yderligere og skaber grobund for mere ekstremisme. Dertil kommer, at vestlige militære interventioner i stater, som i forvejen er skrøbelige, har en tendens til at facilitere snarere end inddæmme spredningen af transnational jihadisme.³⁸ På denne måde er der skabt en destruktiv, cirkulær forbindelse mellem årsagerne til, konsekvenserne af og indsatsen mod terrorisme.

Ureguleret migration

Spørgsmålet om ureguleret migration har siden 2015 haft høj prioritet i europæisk politik.³⁹ Det er tilmed et spørgsmål, som kontinuerligt skaber politiske kriser, både internt i de europæiske lande og på tværs af kontinentet. Selv om de sikkerhedspolitiske konsekvenser af ureguleret migration – i form af tiltagende splid og dertilhørende svækkelse af den politiske orden – er indirekte, skal de derfor ikke undervurderes.

Både i 2015 og 2016 søgte over 1,2 millioner mennesker asyl i et EU-land. I 2017 blev antallet næsten halveret, men lå fortsat på et højere niveau end i årene før 2015.⁴⁰ I juni 2018 vurderede Rådet for Den Europæiske Union, at situationen omkring migration stadig er usikker (*volatile*) og kræver yderligere handling på kort sigt.⁴¹ Denne vurdering hænger ikke mindst sammen med det faktum, at migrantstrømmen er omskiftelig og kommer til Europa i bølger og ad forskellige veje, jf. kortet på figur 1. Dertil kommer store strukturelle udfordringer vedrørende forbindelsen mellem demografi, økonomisk udvikling, klimaforandringer og migration på længere sigt (se nedenfor).

Manglende statskapacitet og terrorisme interagerer som beskrevet med migrationen, både internt i Syd og mod nord. Derudover fungerer klimaforandringer – ud over i sig selv at være en faktor, der øger migrationen – som en trusselsmultiplikator, der interagerer med og forstærker andre årsager til migration, herunder fattigdom, dårlig regeringsførelse og væbnet konflikt.⁴² Eksempelvis har vandmangel forårsaget af klimaforandringer store negative effekter for et lokalsamfunds funktionsevne, samtidig med at sociale spændinger over adgangen til vand mange steder leder til konflikt – og dermed ofte til øget migration.⁴³

Fremskrivninger for Europa og Syd

Det fremgår ovenfor, at de tre hovedaspekter er internt forbundne, vanskelige at skille ad og forstærker hinanden. Situationen er således allerede alvorlig. Hvis man fremskriver udviklingen, bliver perspektiverne endnu mere bekymrende.

Den demografiske udvikling er i denne sammenhæng den væsentligste grund til bekymring. Mens befolkningstallet vokser kraftigt i landene i Syd – herunder ikke mindst antallet af unge – er befolkningstilvæksten i Europa stagneret med relativt færre unge, som skal forsørge flere ældre.⁴⁴ Udviklingen kan illustreres ved befolkningspyramiderne i figur 2 og regionsoversigten i figur 3, der begge er baseret på tal fra FN.

Figur 2: Befolkningssammensætning (alder og køn) i Europa og Syd.

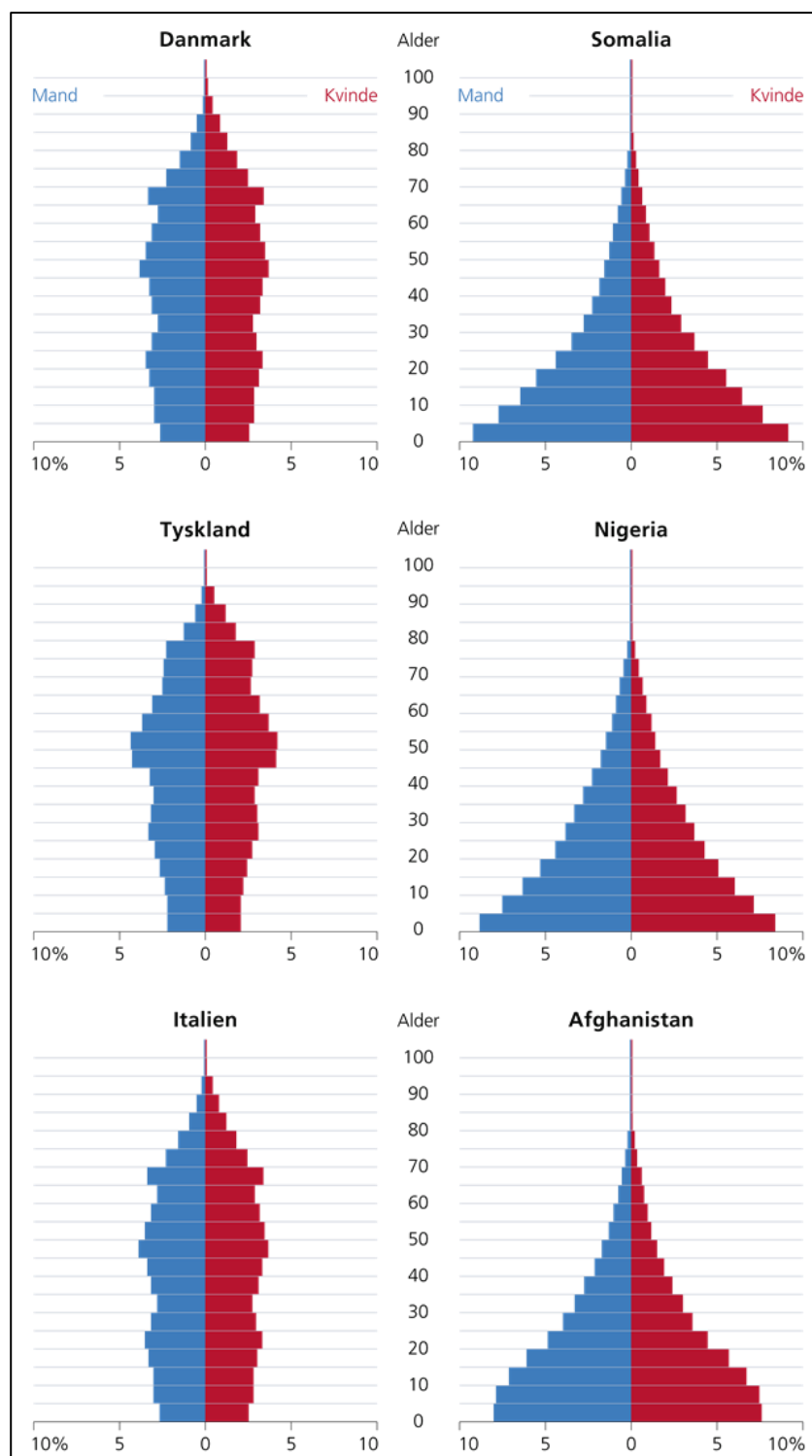
Figuren viser seks repræsentative eksempler på befolkningssammensætninger i år 2015 i henholdsvis Europa og Syd – for Danmark, Tyskland, Italien, Somalia, Nigeria og Afghanistan.

Graferne, der bygger på talmateriale fra FN, viser procentandelen af mænd (blå) og kvinder (rød) i forhold til den samlede befolkning i 5-års-intervaller: 0-4 år, 5-9 år, 10-14 år etc. (ældste kategori er 100 år eller mere).

Nedenfor fremgår de seks landes befolkningstal i millioner i 1990 og 2015 – samt det estimerede befolkningstal (mediumvariant-fremskrivning) i 2050.⁴⁵

Befolkningstal:

	Danmark	Somalia:
1990:	5,14 mio.	7,40 mio.
2015:	5,69 mio.	13,91 mio.
2050:	6,31 mio.	35,85 mio.
	Tyskland:	Nigeria:
1990:	79,12 mio.	95,27 mio.
2015:	81,71 mio.	181,18 mio.
2050:	79,24 mio.	410,64 mio.
	Italien:	Afghanistan:
1990:	57,13 mio.	12,25 mio.
2015:	59,59 mio.	33,74 mio.
2050:	55,09 mio.	61,93 mio.



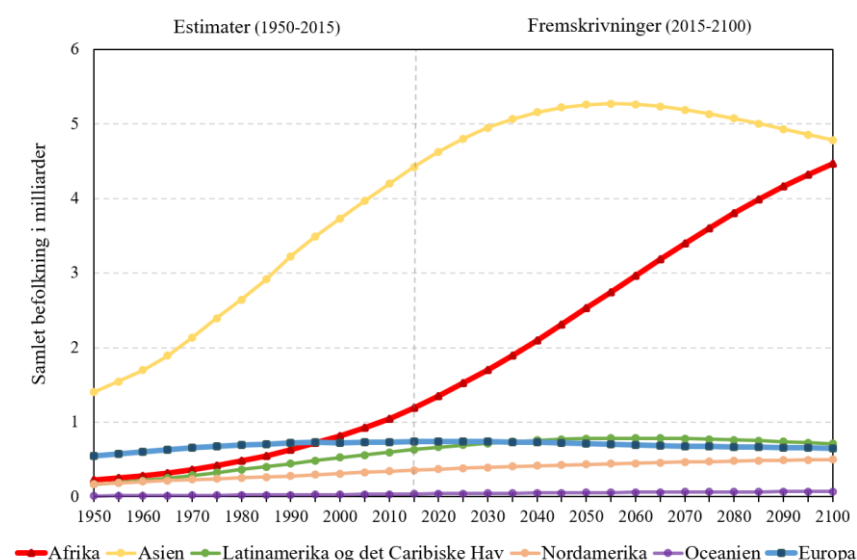
Befolkningspyramiderne på figur 2 viser med al tydelighed, at der er en grundlæggende demografisk ubalance imellem regionerne: Den procentvise andel af unge er langt højere i lande som Somalia, Nigeria og Afghanistan end i lande som Danmark, Tyskland og Italien, hvor befolkningen fordeler sig mere ligeligt på tværs af aldersintervallerne. F.eks. var omkring 63 pct. af Nigerias befolkning under 25 år gammel i 2015, mens den tilsvarende andel i Tyskland var under 24 pct. Samtidig vokser det numeriske antal af unge i landene i Syd drastisk i takt med den generelle befolkningstilvækst i disse lande. Eksempelvis vil antallet af unge under 25 år i Nigeria ifølge FN's me-

diumvariantfremskrivning stige fra ca. 114 millioner i 2015 til ca. 225 millioner i 2050.

Hvis man ser på fremskrivninger af det samlede befolkningstal i de forskellige regioner, tegner der sig et lignende billede af demografisk ubalance, jf. figur 3. Mens befolkningstallet i det europæiske område vil være nogenlunde uændret frem til år 2100, vil Afrikas samlede befolkningstal vokse betydeligt. Allerede i 2025 vil der være omkring halvanden milliard mennesker på det afrikanske kontinent, stigende til over to milliarder inden 2040. Selv om denne slags fremskrivninger er behæftet med usikkerhed, særligt på lang sigt, er det tankevækkende, at Afrikas befolkning ifølge mediumvariantfremskrivningen (dvs. de tal, FN selv lægger til grund for deres vurderinger) i år 2100 vil være næsten syv gange så stor som Europas.

Figur 3: Befolkningstal i verdens regioner (estimer og fremskrivninger).

Figuren viser FN's demografiske fremskrivning for verdens regioner til år 2100. Til venstre for den stiplede linje ses estimer for årene 1950-2015. Til højre for den stiplede linje ses mediumvariantfremskrivninger for årene 2015-2100.⁴⁶



Befolkningsudviklingen vil lægge yderligere pres på de allerede skrøbelige samfundsmæssige strukturer i mange af landene i Syd. For velfungerende samfund udgør en voksende befolkning en økonomisk vækstressource, fordi arbejdsudbuddet stiger. Der kan derfor være positive effekter af befolknings-tilvæksten i Syd. Problemet er, at den manglende statskapacitet mange steder i Syd betyder, at man netop ikke har velfungerende samfund, som kan uddanne de unge samt absorbere og udnytte arbejdskraften. Det er ikke svært at forestille sig selvforstærkende negative dynamikker, som ofte vil udspringe af et stort antal unge mennesker uden gode fremtidsudsigter. Samtidig skaber den demografiske udvikling i Europa tiltagende mangel på arbejdskraft, som potentielt kan udfyldes af personer fra landene i Syd. Dette peger i retning af, at spørgsmålet om migration vil blive endnu mere centralt i europæisk politik.

Paradoksalt nok tyder forskningen på, at både forbedrede og forværrede livsbetingelser kan øge migrationen. Tilbøjeligheden til at migrere stiger med den økonomiske vækst og teknologiske forandringer.⁴⁷ Økonomisk vækst vil i sig selv – alt andet lige – øge migrationspresset både internt i landene i Syd og fra Syd mod Europa. Samtidig migrerer folk i andre sammenhænge på grund af forværrede livsbetingelser. Klimaforandringer og de demografiske forandringer (særligt i Afrika) medfører, at store befolknings-

grupper vil være tilskyndet til at migrere i fremtiden, bl.a. på grund af ressourcemangel.⁴⁸ Disse forandringer udgør dermed en betydelig risikofaktor for både øget konflikt og øget ureguleret migration mod Europa.

I et sikkerhedsperspektiv vil et forøget konfliktniveau internt i landene i Syd skabe voldsomme humanitære katastrofer med mange flere internt fordrevne og flygtninge. Som konsekvens vokser rekrutteringsgrundlaget for internationale terrorbevægelser. Hvis blot en lille brøkdel af unge mænd på flugt fra konflikt eller jagt efter en anden tilværelse lader sig rekruttere, vokser truslen fra terrorisme. Selv om terrorisme ikke kan fremskrives på samme måde som befolkningsudvikling, må man hæfte sig ved, at antallet af dødsfald ved terrorangreb er steget støt siden starten af 2000'erne – en tendens, som er særligt kraftig i mange af de lande i Syd, der i forvejen er præget af voldelige konflikter.⁴⁹ Da de faktorer, der skaber grundlag for terrorisme, ikke er aftagende – snarere tværtimod – er det således ikke urimeligt at antage, at denne tendens vil fortsætte i de kommende år.

Samlet set tyder alt på, at udfordringerne fra syd er kommet for at blive – og at de over tid vil blive endnu mere omfangsrige og komplicerede og derfor vanskeligere at håndtere. Det er i denne sammenhæng vigtigt at erkende rækkevidden og effekten af de midler, man ønsker at anvende. Udbudssiden er med andre ord lige så vigtig som efterspørgselsiden i spørgsmålet om Europas udfordringer fra syd.

2.3

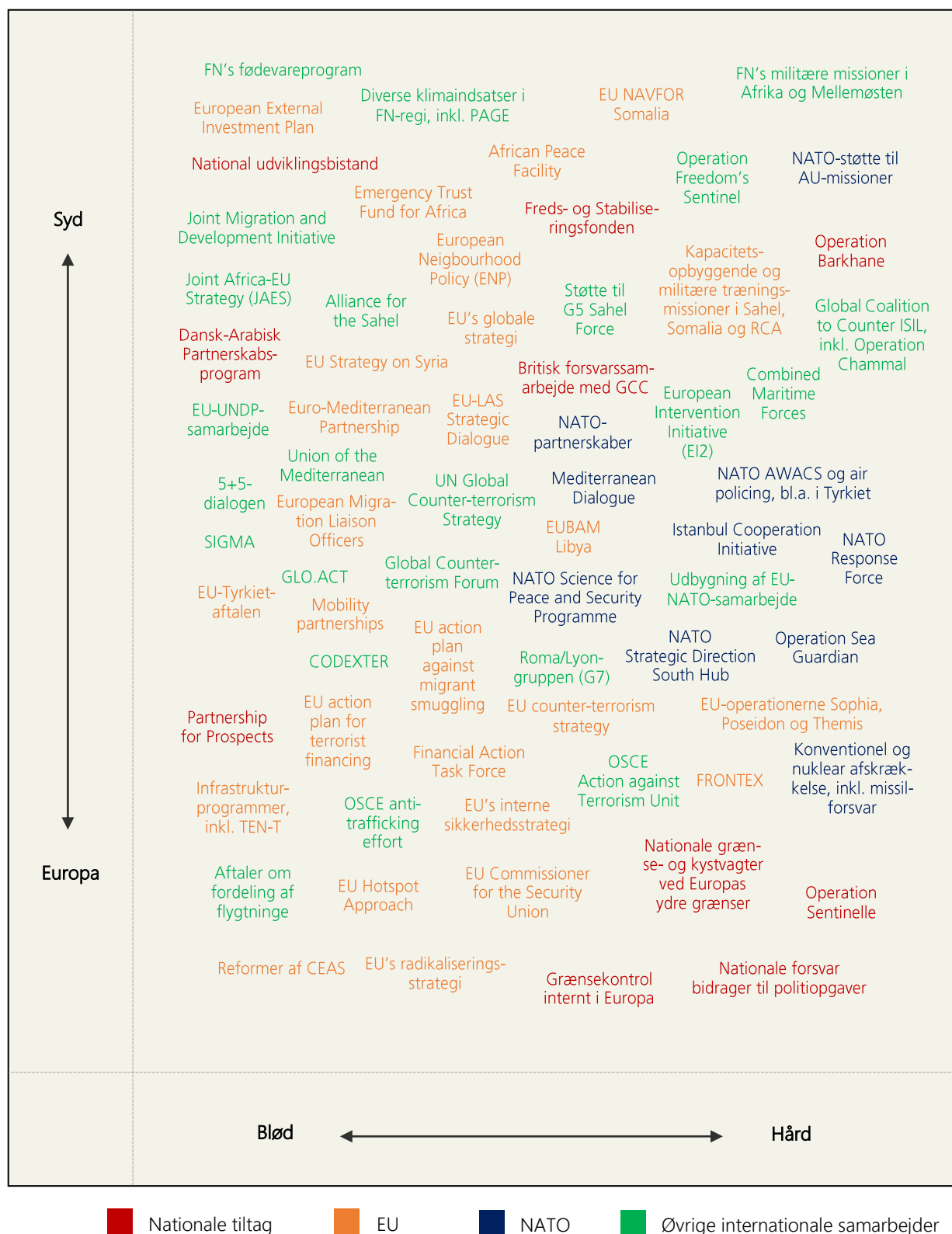
Mange initiativer, men mangel på strategi

Europæiske aktører har i de seneste år iværksat nye initiativer og opdateret eksisterende indsatser for at imødegå udfordringerne fra syd. Forud for kapitel 3 er det væsentligt at kortlægge de vigtigste af disse for at skabe et empirisk funderet udgangspunkt for diskussionen af strategiske optioner, afvejninger og håndtag.

Man kan sondre imellem indsatser, der fokuserer på tiltag i Syd, og indsatser med fokus på tiltag i Europa, herunder det europæiske grænseområde mod syd og sydøst. Samtidig kan man sondre imellem indsatser, hvor hårde (militære eller andre sikkerhedspolitiske) midler er centrale, og indsatser med vægt på blødere tiltag. Det giver to dimensioner, der strukturerer kortlægningen af eksisterende europæiske initiativer, jf. figur 4. Kortlægningen er ikke udtømmende, men repræsentativ for de væsentligste indsatser, der er iværksat af henholdsvis de enkelte europæiske stater, EU, NATO og i øvrige internationale samarbejder.⁵⁰

Figur 4 viser initiativer, hvor europæiske aktører står centralt, enten som initiativtagere eller som afgørende bidragsydere. Det gælder både initiativer i den bløde ende som f.eks. EU-Tyrkiet-aftalen og FN's klimaindsatser og i den hårde ende som f.eks. NATO Response Force og den franske operation Barkhane i Sahel-regionen. Figuren illustrerer også spændet fra initiativer, hvor vægten ligger 'hjemme' på det europæiske kontinent, eksempelvis genindførslen af grænsekontrol mellem europæiske stater, og initiativer, som foregår 'ude', herunder bl.a. diverse initiativer under den danske Freds- og Stabiliseringsfond.

Figur 4: Eksisterende initiativer til håndtering af syddagsordenen



Figuren viser alle disse forskellige initiativer under ét. Figuren indikerer på den måde også, hvordan manglende strategisk koordination betyder, at de forskellige initiativer er organiseret i forskellige institutionelle rammer. I fraværet af et samlende formål reflekterer figuren en traditionel arbejdsdeling mellem f.eks. på den ene side udviklingsbistandsorganisationer og deres fokus på landene i Syd og på den anden side nationale organisationer med ansvar for grænsekontrol i de europæiske lande.

Figuren illustrerer, at selv om der findes en lang række initiativer – på trods af at Europa allerede *har* mange relevante virkemidler – er den nuværende tilgang samlet set et udtryk for *muddling through*, dvs. en ad hoc-baseret tilgang uden en samlet strategisk ramme eller overordnet planlægning. Forskellige aktører handler, og forskellige tiltag iværksættes. Tiltagene trækker dog i vidt forskellige retninger og fungerer parallelt snarere end som en dynamisk enhed. Europa har altså ikke en mekanisme, som muliggør prioriteringer og koordination imellem de forskellige virkemidler. Kortlægningen af de eksisterende initiativer understreger dermed, at der er behov for mere systematisk at identificere strategiske pejlemærker, som Europa kan orientere sig efter.

3

Strategiske pejlemærker for Europas syddagsorden

Europa står med udfordringerne fra syd over for et problemkompleks, der kun kan håndteres strategisk – dvs. i betydningen overordnet, langsigtet og med inddragelse af alle relevante virkemidler. Kortlægningen af de væsentligste eksisterende initiativer viste imidlertid, at der er tale om parallelle indsatser, iværksat af forskellige aktører med forskellige formål, uden integreret planlægning eller strategisk ramme. Det betyder, at Europa ikke har en mekanisme, der kan sætte retningen for en langsigtet og sammenhængende håndtering af udfordringerne fra syd.

Dette kapitel viser, at man med indsigter fra den hovedsageligt amerikanske litteratur om *grand strategy* kan opstille en strategisk ramme, som netop tilbyder en sådan mekanisme.⁵¹ Det underliggende argument er, at Europa kan lære af de amerikanske erfaringer fra den kolde krigs tid. Den overordnede amerikanske strategi i forhold til Sovjetunionen – *containment* eller *inddæmning* – var ganske konstant i fire årtier, og den blev over tid en organisk, konceptuel ramme, som de fleste statslige institutioner i USA tog for givet og lagde til grund for deres indsatser.

I kapitlets første afsnit præsenteres de relevante indsigter fra litteraturen om *grand strategy*. Herudfra udledes to overordnede, idealtypiske strategiske tilgange – ENGAGEMENT eller AFSKÆRMNING – som udgør de to centrale pejlemærker for Europas håndtering af syddagsordenen. Dels udfoldes de to tilganges respektive grundlogikker, dels eksemplificeres de udfordringer og muligheder, som knytter sig til nogle af de instrumenter, som de to tilgange involverer. Afslutningsvis samles trådene fra den foregående diskussion, og vi skitserer behovet for en debat om Europas strategiske håndtering af syddagsordenen.

3.1

Grand strategy og Europas sydlige dagsorden

Grand strategy kan forstås som en eksplicit udformning af den langsigtede og overordnede udenrigspolitik. I USA har debatten handlet om, hvordan amerikanerne fremmer både egne interesser og en stabil international orden på tværs af alle konfliktdomæner. Et sådant universelt sigte gælder ikke i forhold til Europas syddagsorden. Ikke desto mindre tilbyder den amerikanske litteratur et begrebsapparat og relevant perspektiv på strategi og sikkerhed, som kan bringe den europæiske diskussion fremad. Specifikt kan man på baggrund af den amerikanske debat pege på tre kendetegn ved grand strategy, der er vigtige i den europæiske kontekst.

For det første er grand strategy **holistisk**. Det er en samlet vision, der indbefatter systematiske overvejelser om forholdet imellem den strategiske udfordring og håndteringen heraf. Holismen indebærer den erkendelse, at grand strategy adresserer et problem, som er komplekst: Problemet relaterer sig til og påvirker hinanden.⁵² I forhold til Europas sydlige dagsorden betyder det, at man ikke opfatter manglende statskapacitet, ureguleret migration og terrorisme som separate udfordringer, men snarere

som forskellige aspekter af én samlet udfordring, jf. kapitel 2. Samtidig foreskriver holismen, at både hårde og bløde midler indgår i enhver grand strategy, men angiver ikke i hvilken målestok og relation. Grand strategy medtænker og samordner alle ressourcer og kapaciteter, der står til rådighed for de handlende aktører, dvs. politiske, diplomatiske, økonomiske, militære og teknologiske midler såvel som de midler, der vedrører information, efterretningsvirksomhed og kommunikation. Endelig indbefatter holismen en temporal dimension: Grand strategy tager både hensyn til kort og lang sigt.

For det andet skaber grand strategy **sammenhæng imellem mål og midler**. Ideelt set struktureres de mangeartede midler ud fra ét eller flere konkrete mål. Grand strategy er med andre ord en målrationel aktivitet.⁵³ Denne aktivitet er imidlertid betinget af, at al strategi er foreløbig, fordi det strategiske problem løbende forandres og i en vis forstand 'reagerer' på de iværksatte tiltag. Det gælder i særdeleshed for et *wicked problem* som Europas syddagsorden. Grand strategy kræver derfor en accept af, at man ikke én gang for alle kan udtænke en samlet plan, der til alle tider kan bruges som 'manual' til håndtering af den strategiske udfordring. Det er snarere sådan, at man med grand strategy fortløbende søger en ligevægt imellem mål og midler: Man tilpasser løbende den kombination af midler, der skal nå de opstillede mål, men man justerer også målene, så de ikke trækker for tunge veksler på midlerne – alt sammen inden for den overordnede visions rammer.⁵⁴

For det tredje kræver grand strategy, at man forholder sig til spørgsmålet om **graden af 'fremadlænethed'** i strategien. Jo mere fremadlænet en grand strategy, jo mere anvendes strategiens midler *uden for* den strategiske aktørs eget territorium og grænseområde – og vice versa. I amerikansk kontekst handler dette i høj grad om graden af amerikansk militær tilstedeværelse uden for og ofte langt fra USA's territorium. I relation til Europas syddagsorden er det et spørgsmål om, hvorvidt man 'læner sig tilbage' og lægger vægt på indsatser i Europa, herunder ikke mindst i Middelhavsregionen, eller om man 'læner sig frem' og lægger vægt på indsatser i landene i Syd.

Samlet set tilsiger grand strategy-litteraturen, at man som strategisk aktør afvejer *alle* udfordringer og *alle* tilgængelige midler på både kort og lang sigt for derudfra at udforme en overordnet strategisk tilgang. Denne tilgang kan i forskellige grader lægge vægten 'ude' eller 'hjemme' og fungerer dermed som en prisme, man kan betragte udfordringerne igennem, når der skal prioriteres i de politiske beslutningsprocesser. På denne baggrund er det meningsfuldt at skelne mellem to overordnede, idealtypiske positioner eller pejlemærker for Europa: ENGAGEMENT og AFSKÆRMNING.

Figur 5: Europas strategiske håndtag for syddagsordenen



Figur 5 illustrerer de to strategiske tilgange, ENGAGEMENT og AFSKÆRMNING, og det grundlæggende valg imellem dem. Det gøres vha. maskintelegraf fra et skib som metafor. Maskintelegraf fra et skib giver styrmanden mulighed for at fastlægge og ændre skibets fart – og dermed beslutte, om skibet skal fremad eller blive tilbage. På samme måde kan europæiske beslutningstagere med det strategiske håndtag udstikke en mere eller mindre 'fremadlænet' kurs i forhold til syddagsordenen.

Det er væsentligt at understrege, at der er tale om idealtypiske positioner. Med andre ord vil en konkret udformning af en overordnet europæisk strategi for syddagsordenen i praksis kombinere midler og instrumenter fra ENGAGEMENT og AFSKÆRMNING.⁵⁵ Det ændrer dog ikke ved, at det er en grundlæggende strategisk beslutning, hvor man placerer håndtaget. Af samme grund diskuteres ENGAGEMENT og AFSKÆRMNING nærmere i de to følgende afsnit.

Hvert afsnit indledes med en præsentation af tilgangens grundlogik: den grundlæggende problemforståelse samt en skitsering af det endemål, som tilgangen sigter efter. Herefter følger i hvert afsnit en diskussion af tre funktionelle løsningsområder, som er centrale for den pågældende strategiske tilgang. Formålet med dette er dels at eksemplificere de typer af instrumenter, der i praksis vil finde anvendelse, dels at anskueliggøre nogle af de dilemmaer, afvejninger og muligheder, som hver tilgang indebærer.

3.2



Engagement

Som det fremgår af maskintelegraf til venstre, anviser ENGAGEMENT en fremadlænet, strategisk tilgang. Fra dette perspektiv kan man ikke adskille sikkerhedssituationen i Europa og sikkerhedssituationen i Syd. Jo værre det står til syd for det europæiske kontinent, jo større er udfordringerne alt andet lige på kontinentet. Kernen i ENGAGEMENT er derfor, at europæerne først og fremmest må engagere sig i Syd for at imødegå de langsigtede udfordringer, der udgår fra Syd. ENGAGEMENT baserer sig dermed på en relativt optimistisk tilgang til syddagsordenen: De problemer, der findes ude i verden, kan håndteres effektivt, og europæiske lande kan spille en afgørende rolle i denne sammenhæng.

Det er vigtigt at være opmærksom på, at ENGAGEMENT ikke indebærer en forestilling om, at man som udefrakommende aktør fundamentalt kan *transformere* landene i Syd, hvis indsatsen er tilstrækkelig stor. Denne forestilling har en vis bevågenhed i den politiske og akademiske debat – og findes både i en økonomisk version (med fokus på massiv udviklingsbistand) og en militær version (ofte associeret med demokratifremme og amerikansk neokon-servatisme).⁵⁶ Som strategisk pejlemærke indebærer ENGAGEMENT derimod en erkendelse af, at stort anlagte vestlige forsøg på at skabe transformation i Syd ikke har været succesfulde.⁵⁷

Udviklingen i Afghanistan og Irak viser, at vestligt inspirerede demokratiske institutioner, der med magt påtvinges udefra (*outside-in*) og implementeres oppefra (*top-down*), har overordentligt vanskeligt ved at slå rod.⁵⁸ Der-til kommer de utilsigtede konsekvenser af store militære kampagner, herunder f.eks. dannelsen af ISIS i forlængelse af krigen i Irak.⁵⁹ Samtidig er udviklingsbistandens *track record* tvivlsom på makroniveau. Forholdet imellem udviklingsbistand og udvikling er omdiskuteret i den akademiske litteratur. Man kan dog konstatere, at det endnu ikke er lykkedes at skabe reel transformation ad denne vej, hvilket er det afgørende for spørgsmålet om Europas strategiske udfordring fra syd.⁶⁰ Det er muligt, at udviklingspolitikken kommer til at få strategisk effekt, dvs. virke helt overordnet. Men det er også muligt, at det i så fald vil ske flere årtier for sent i forhold til at undgå negative effekter på Europas sikkerhed i mellemtiden.

Ikke desto mindre vil man med ENGAGEMENT fastholde, at forskellige former for aktiv involvering i Syd kan være strategisk effektive. Eksemplerne på mislykkede initiativer i Syd understreger derfor blot behovet for at fokusere på, *hvordan* man får ENGAGEMENT til at virke: Den væsentligste praktiske udfordring er at skærpe effekten af udbudssidens virkemidler.

ENGAGEMENT udstikker på denne baggrund en strategisk retning, hvor europæerne anerkender, at en skarp skelnen imellem egne interesser (europæiske interesser) og fælles interesser (globale interesser) ikke kan opretholdes i en globaliseret verden. Samtidig virker i det mindste nogle af instrumenterne, nogle af gangene. Der er positive erfaringer at bygge videre på. ENGAGEMENT fordrer dermed en bred palet af initiativer i Syd, der tager hensyn til de erfaringer, man har gjort sig med både politiske, økonomiske, diplomatiske og militære engagementer. Hvis disse initiativer justeres og udføres på en velovervejet måde, er hensigten, at landene i Syd på langt sigt bliver så stabile og velfungerende, at syddagsordenen vil blive reduceret til en håndterbar udfordring for Europa. En sådan fremtidig situation er målsætningen med ENGAGEMENT som strategisk tilgang.

Nedenfor udfoldes tre af de vigtigste løsningsområder, der må adresseres, hvis Europa skal nå målet med ENGAGEMENT: for det første udvikling af velfungerende og legitime institutioner i Syd, for det andet stabilisering og for det tredje indsatser for at imødegå konsekvenserne af klimaforandringer og befolkningstilvækst.

Udvikling af velfungerende og legitime institutioner i Syd

Hvis målsætningen med ENGAGEMENT skal opfyldes, forudsætter det, at landene syd for Europa bliver så velfungerende, at de kan håndtere befolkningstilvæksten på en ansvarlig måde og indgå som effektive partnere i internationalt samarbejde. Fra europæisk perspektiv må et sådant samarbejde først og fremmest koncentrere sig om at udvikle legitime politiske og økonomiske institutioner, så der kan skabes grobund for vækst og muligheder

for almindelige mennesker i Afrika og Mellemøsten. Dette kræver dels et fokus på instrumenter, der rent faktisk virker, dels et fokus på at fremme den politiske vilje til at investere i styrkelse af institutioner i Syd.

Det kan synes ligetil, at man skal fokusere på instrumenter, der virker. Ikke desto mindre er det en reel udfordring i forhold til udviklingspolitikken (bredt forstået), hvor spørgsmålet om effektivitet til tider er druknet i diskussioner om udviklingsbistandens størrelse.⁶¹ I relation hertil er der et behov for i stigende grad (også) at vægte instrumenter, der har det korte og mellem-lange sigt for øje, ikke mindst fordi de er med til at skærpe fokuset på instrumenter, der virker i praksis, bl.a. gennem bedre muligheder for evaluering og justering. Det er f.eks. et væsentligt skridt, at EU har oprettet en såkaldt Technical Cooperation Facility, der gennem monitorering og evaluering har til hensigt at sikre effektiviteten af EU-midler anvendt i Nordafrika.⁶² På det mere generelle niveau er der dog stadig et behov for at opnå en klarere forståelse af forholdet mellem mål og midler, herunder en afdækning af eventuelle ressourcebehov i den samlede udviklingsbistand.

Ydermere er bekæmpelse af korruption og styrkelse af retsstatsprincipper centrale elementer, hvis Europa skal engagere sig på en mere effektiv måde. Korruption har længe være identificeret som en væsentlig hindring for udviklingspolitikken effektivitet.⁶³ Også i europæisk sammenhæng er det på dagsordenen. Eksempelvis mødes repræsentanter fra europæiske og afrikanske lande samt forskellige europæiske og afrikanske institutioner løbende for at styrke samarbejdet om korruptionsbekæmpelse.⁶⁴ En væsentlig afvejning i denne sammenhæng handler om graden af fleksibilitet. Skal man være principfast og stringent, selv om det kan betyde, at få indsatser kan iværksættes, fordi man ikke vil acceptere den lokale *modus operandi*, juridisk såvel som politisk? Eller skal man være handlekraftig og tillade andre spilleregler, end man er vant til i Europa, på trods af den dertilhørende risiko for utilsigtede konsekvenser, der kan underminere den bredere dagsorden – f.eks. ved indirekte at støtte repressive regimer, der skaber den ustabilitet, man søger at bekæmpe?

Det afgørende i denne afvejning – og i relation til udviklingsindsatserne i Syd generelt – er at holde fokus på målsætningerne (både kortsigtede og langsigtede) og derudfra prioritere indsatser, som man vurderer er nødvendige og tilstrækkelige for at opnå den tilsigtede strategiske effekt. Dermed understøttes også politisk vilje til at finansiere de selv samme indsatser, fordi det er tydeligere for nationale beslutningstagere og befolkninger, hvad de får for pengene.

Stabilisering og konfliktløsning

En væsentlig forudsætning for den generelle styrkelse af politiske og økonomiske institutioner handler om sikkerhed – og dermed om stabilitet i Syd. Det betyder, at stabilisering er et kerneelement i ENGAGEMENT.⁶⁵ Stabilisering handler i bred forstand om at sikre staternes voldsmonopol, give dem effektiv og legitim kontrol med deres territorier og på denne måde forbedre sikkerhedssituationen internt i landene. Dette omfatter almen lov og orden, men også bredere indsatser med henblik på afslutning af borgerkrige og oprør samt kontrol med terrorbevægelser og andre aktører, der benytter politisk motiveret vold.

Siden 2001 har stabilisering været det dominerende paradigme i vestlig tænkning om sikkerhedsproblematikker i Syd.⁶⁶ Fra europæisk side udmønter dette sig bl.a. i en række militære engagementer, både i samarbejde med

USA, FN og øvrige partnere, i EU-regi og ved forskellige nationale initiativer. I funktionelle termer omfatter stabiliseringsindsatserne alt fra kapacitetsopbygning (f.eks. EU-missionerne i Sahel-regionen, Somalia og Den Centralafrikanske Republik) over fredsbevarende operationer (f.eks. FN-missionerne i Sudan, Den Demokratiske Republik Congo og andre afrikanske og mellemøstlige lande) til oprørsbekæmpelse (f.eks. Frankrigs Operation Barkhane i Sahel samt Operation Freedom's Sentinel i Afghanistan) og offensive operationer (f.eks. deltagelsen i den internationale koalition mod ISIS).

Selv om de europæiske lande sammen med deres allierede efterhånden har opbygget en vis erfaring med stabiliseringsindsatser, er der tale om en fortsat læringsproces i forhold til at skabe håndfaste erfaringer med og viden om, hvordan stabilisering bedst udføres i forskellige kontekster. Hvis visionen i ENGAGEMENT skal virkeliggøres, er det afgørende, at man kontinuerligt indarbejder denne læring, både i de overordnede strategiske prioriteringer og i den militære og civile praksis. Derfor må Europa tage hensyn til konkrete erfaringspunkter fra tidligere og igangværende indsatser.⁶⁷

Særligt væsentlig er den udfordring, der består i at få det militære og civile til at spille sammen i kontekster, der ikke fungerer på samme måde som inden for rammen af et vestligt politisk system.⁶⁸ Det er især vigtigt at forholde sig til, om konkrete engagementer søger at imødegå manglende sikkerhed, manglende statskapacitet eller manglende politisk legitimitet i de pågældende stater – og hvordan de tre hensyn kan prioriteres i skrøbelige stater, der netop er karakteriseret ved de tre mangler.⁶⁹ Det synes måske mest naturligt, at man med militære indsatser kan imødegå manglende sikkerhed. Men stabiliseringsdagsordenen har medført en bevægelse i retning af, at militære aktører også agerer i konflikters politiske dimensioner.⁷⁰ Det kan der være gode grunde til. Ikke desto mindre skaber det nye dilemmaer, i forhold til hvor man skal trække grænsen for stabiliseringens politiske aspekt – og dermed for, hvordan man undgår, at en *realistisk* ambition om at engagere sig på en bedre måde forvandles til et *urealistisk* ønske om at transformere landene i Syd.⁷¹

Samtidig er stabilisering et løsningsområde, hvor der alene på strategisk niveau er mange aktører om buddet og et stort behov for internationalt samarbejde, især med USA. Det giver både nogle muligheder og nogle særskilte udfordringer. De mange aktører giver mulighed for at tilpasse forskellige civile og militære engagementer ud fra legitimitets- og effektivitetshensyn. Det kan f.eks. være tilfældet, at bestemte europæiske aktører kan påtage sig opgaver i bestemte kontekster, hvor de af historiske og kulturelle årsager opfattes som mere legitime eller i praksis har bedre mulighed for at udøve de relevante funktioner. Et nuværende eksempel er det franske militære engagement i lande med en fransk kulturel og sproglig arv, heriblandt G5-Sahel-landene, Burkina Faso, Chad, Mali, Mauretanien og Niger. Ligeledes kan nogle indsatser udføres i samarbejde med aktører, der i visse kontekster både er mere effektive og opfattes som mere legitime aktører end vestlige stater, f.eks. Den Afrikanske Union, FN og andre. Mange aktører øger imidlertid også behovet for koordination og militær integration – og dermed for styring. Hvordan europæerne kan og bør placere sig i stabiliseringens globale styringskæde, er et åbent spørgsmål. Sikkert er det, at Europa (også) på dette punkt er afhængig af USA i militære henseender. Spørgsmålet er, om Europa på længere sigt ønsker at udvikle en mere selvstændig kapacitet på området.⁷²

Endelig er det afgørende, at man kontinuerligt gør sig overvejelser om stabiliseringens rolle i ENGAGEMENT som bredere strategi. Det hænger sammen med, at stabilisering er udspændt imellem to brede dagsordener: på den ene side indsatsen for at bekæmpe voldelig ekstremisme (*countering violent extremism*) både ude og hjemme, og på den anden side udviklingspolitikken. Stabilisering er en forudsætning for at skabe udvikling, men kan samtidig undermineres af manglende udvikling. Stabilisering og udvikling er med andre ord så snævert forbundne, at det ville være illusorisk at tænke ENGAGEMENT uden begge løsningsområder.

Indsatser for at imødegå konsekvenser af klimaforandringer og befolkningstilvækst

Et tredje afgørende løsningsområde i ENGAGEMENT er en proaktiv tilgang for at imødegå de langsigtede konsekvenser af klimaforandringer og demografiske forandringer i Syd, herunder særligt konsekvenserne af ureguleret migration og et voksende konfliktpotentiale internt i landene i Syd. Eksempler kunne være initiativer, der adresserer vandmangel (f.eks. på grund af tørke og tiltagende efterspørgsel på vand), pres på uddannelsessystemer (f.eks. på grund af stigende befolkningstal og behovet for bedre uddannelse) samt nye, lokale konflikter imellem bønder, nomader og migranter, som bl.a. har fundet sted i Vestafrika.⁷³

Fra europæisk side er det helt centrale spørgsmål, om man er villig til at investere i noget, hvor gevinstene i Europa først kan høstes årtier ude i fremtiden. På den ene side indikerer trægheden i de politiske svar på global opvarmning, at der er grund til bekymring. På den anden side har de europæiske lande vist sig villige til at tænke og agere langsigtet på det grønne område, i hvert fald sammenlignet med andre lande på den globale scene. Problemets omfang taget i betragtning er der dog behov for en intensivering af den politiske vilje, som igen hviler på, at der findes midler, der virker.⁷⁴

Desuden er det et åbent spørgsmål, hvor meget man vil imødekomme landene i Syd til gengæld for, at de bidrager konstruktivt til den langsigtede europæiske dagsorden. Der er f.eks. ingen tvivl om, at Europas evne til at håndtere migrationspresset fra Afrika afhænger af, at afrikanske stater i højere grad påtager sig ansvaret for at kontrollere migrationsstrømmene internt i Afrika.⁷⁵ Omvendt kan man fra afrikansk side argumentere for, at disse strømme kun kan kontrolleres, hvis europæerne i højere grad er villige til at åbne flere legale veje for migration til Europa. I lyset af den demografiske udvikling i både Europa og Afrika (se figur 2 og 3) bliver dette argument stærkere fremadrettet. Hvis ENGAGEMENT skal fungere, kræver det, at man ikke blot engagerer sig i Syd, men også udviser kompromisvillighed i samarbejdet med aktører i Syd. Ellers bør man gå en anden vej.

3.3



Afskærmning

Som strategisk pejlemærke anviser AFSKÆRMNING en mere defensiv og mindre fremadlænet kurs end ENGAGEMENT. AFSKÆRMNING tager udgangspunkt i den vurdering, at Europas sikkerhed og sammenhængskraft allerede er truet af terrorisme og ureguleret migration. Krisen er akut, og argumentet gælder derfor både på kort, mellemlang og lang sigt. Derudover forstærkes nødvendigheden af at anlægge en mere defensiv tilgang af den kontekst, at Europa er udfordret af flere overlappende kriser. Ruslands konfrontatoriske linje på Europas østflanke forværrer den generelle sikkerhedssituation i Europa.⁷⁶ Samtidig skaber briternes beslutning om at forlade EU,

opbruddet i transatlantiske relationer under præsident Trump og nye konfliktlinjer internt i Europa større usikkerhed om kontinentets fremtid. Endelig synes der i de europæiske lande at være en stigende skepsis over for mulighederne for fundamentalt at forandre verden udenfor, hvad enten det er med hårde eller bløde midler. Der er med andre ord svækket tiltro til, at der findes omkostningseffektive løsninger på de kraftigt voksende problemer.

Alle disse forhold bidrager til den grundopfattelse, at et betydeligt engagement i Syd må anses for ude af trit med de sikkerhedspolitiske realiteter. Med tanke på de aktuelle konfliktdynamikker i Europa og med fremtidsperspektiverne in mente er der ifølge denne analyse en reel risiko for, at Europa med forkerte prioriteringer kan ende i en endnu mere ustabil og usikker situation. I stedet må europæerne fokusere på initiativer i Europas sydlige grænseregion, der så vidt muligt sigter mod at afskærme kontinentet mod problemerne fra syd.

Ligesom ENGAGEMENT ikke indebærer en forestilling om transformation, er det vigtigt at skelne mellem AFSKÆRMNING og den mere yderligtgående forestilling om *isolation* – at Europa kan isolere sig fra Syd. Europæisk isolation er urealistisk af mindst tre årsager.

For det første er Europa geografisk forbundet med de regioner, der skaber sikkerhedsmæssige udfordringer for europæerne. Det betyder, at decideret fysisk isolation ikke kan lade sig gøre i praksis. I EU's globale strategi understreger man da også, at unionen ikke kan 'hæve en vindebro for at afværge eksterne trusler'.⁷⁷

For det andet er der kulturelle og historiske forbindelser imellem de europæiske lande og landene i Syd, som må anerkendes. Det gælder både for Europa som helhed og for enkeltlande med særligt tætte relationer til bestemte lande i Syd, herunder særligt Frankrig, Storbritannien, Italien, Spanien og Portugal. Disse organiske forbindelser, herunder i form af diaspora og andre familiemæssige og personlige relationer, kan ikke ophæves eller ignoreres. De udgør derimod et væsentligt udgangspunkt for enhver strategi, både når de er gavnlige for Europa (f.eks. i form af økonomisk samkvem og interkulturel udveksling), og når de skaber sikkerhedspolitiske problemer (f.eks. mellemøstlige og afrikanske terrororganisationers relationer til europæiske netværk og celler).

For det tredje kan man argumentere for, at isolation er for ekstremt til, at det kan forenes med Europas selvforståelse som et kontinent med humanistiske værdier, der tager internationalt ansvar – en sådan vision vil simpelt hen ikke være politisk gangbar.

Med AFSKÆRMNING som pejlemærke fastholder man ikke desto mindre, at man må vægte initiativer, som gør Europa mere robust over for udfordringerne fra syd. AFSKÆRMNING lægger dermed op til en relativt defensiv tilgang, hvor de europæiske lande tager konsekvensen af, at der er vægtige restriktioner på, hvor meget man reelt kan ændre i Syd, uanset hvor meget man instinktivt ville ønske det. Europæerne må i dette perspektiv acceptere, at der i al overskuelig fremtid vil være voldelige konflikter i landene mod syd. Europæerne må også acceptere, at de først og fremmest har ansvar for og interesse i egen sikkerhed. En sådan accept vil frigive ressourcer til at udvikle en mere robust sikkerhedspolitisk model, der kan afskærme de udefrakommende problemer. Hvis en sådan model udvikles og realiseres, vil det i bedste fald samtidig forøge Europas muligheder for at håndtere sine andre problemer, både i relation til Rusland og internt, og dermed på lang sigt nå målet om en mere stabil sikkerhedssituation på kontinentet.

Vejen til dette endemål – og nogle af de dilemmaer, afvejninger og håndtag, som en europæisk afskærmningsstrategi indebærer – konkretiseres ligesom i det foregående afsnit i en diskussion af tre afgørende løsningsområder: kontrol med Europas ydre grænser, samarbejde med stater og ikke-statslige aktører i Europas nærområde samt spørgsmålet om terrorbekæmpelse.

Kontrol med Europas ydre grænser

Et af de instrumenter, der er afgørende for, at Europa kan øge sin robusthed over for de strategiske udfordringer fra syd, er effektiv grænsekontrol og styrkede kystvagter ved kontinentets ydre grænser. På dette punkt er der allerede gjort en del, både nationalt og på fælleseuropæisk niveau. Det mest centrale tiltag er oprettelsen af den europæiske grænse- og kystvagt Frontex i EU-regi i sommeren 2016.⁷⁸ Ifølge Europa-Kommissionen har den intensive grænsekontrol bl.a. sikret, at alle, der siden april 2017 officielt har krydset EU's ydre grænser, er blevet systematisk registreret og kontrolleret i alle relevante sikkerhedsdatabaser.⁷⁹ Også NATO har styrket sit bidrag til kapacitetsopbygning, overvågning og maritim sikkerhed i Middelhavet, bl.a. i form af Operation Sea Guardian siden juli 2016.⁸⁰ De nye initiativer synes at have haft en effekt på migrationsstrømmen, idet der er sket et betydeligt fald i antallet af irregulære migranter, som nåede ind i Europa fra 2015 til 2017.⁸¹ Samtidig må det erkendes, at resultaterne også er opnået gennem en aftale fra 2016 med Erdogan-regeringen i Tyrkiet.⁸² Denne aftale medfører usikkerhed og potentiel sårbarhed, fordi den bevirker, at EU ikke selv har fuld kontrol med grænser og migrationsstrømme.

Hvis målet er at kunne skærme sig fra problemerne i Syd, kræver det, at Europa adresserer en række uafklarede spørgsmål vedrørende kontrollen med de ydre grænser. Først og fremmest har problemstillingen en karakter og et omfang, som gør koordination og styring på området særligt vanskelig. I erkendelse heraf foreslog Europa-Kommissionen i forbindelse med sin tredje rapport om implementeringen af den nye grænse- og kystvagt, at der udformes en strategisk ramme for udviklingen af såkaldt Integrated Border Management (IBM) – en ramme, der integrerer tre elementer: en politisk strategi i EU-institutionerne, en teknisk-operativ strategi i Frontex og nationale strategier i medlemsstaterne.⁸³ Det konkrete arbejde med udformningen af IBM blev iværksat i løbet af 2017, og i juni 2018 foreslog Europa-Kommissionen i forlængelse af sit generelle budgetudspil at oprette en fond til at understøtte IBM.⁸⁴ Udfaldet af processen – både hvad angår strategiudvikling og finansiering – står dog fortsat hen i det uvisse.

Derudover er det et vilkår for håndteringen af migrationsstrømmene, at man ikke kan vente med at handle, til man er sikker på at have en tilgang, som tager tilstrækkeligt hensyn til alle mulige eventualiteter og forandringer. Strategiudviklingen må nødvendigvis foregå parallelt med de praktiske tiltag, der skal imødegå de allerede eksisterende strømme af migranter. Det ændrer imidlertid ikke på, at en effektiv afskærmningsstrategi fordrer, at Europa netop forholder sig til, hvordan migrationsstrømmen bedst håndteres – og at dette gøres løbende og systematiseret. Mens antallet af migranter på den centrale rute til Italien er faldet, er antallet på den vestlige rute til Spanien steget, både i 2017 og yderligere i 2018.⁸⁵ Samtidig viser erfaringen, at migranterne finder nye ruter, når andre lukker, og der er bl.a. blevet spekuleret i, om migranter i de kommende år vil søge ind i Europa over Sortehavet.⁸⁶ Dette understreger, at AFSKÆRMNING kræver, at Europa kontinuerligt tilpasser sig forandringer i migrationsstrømmene til kontinentet.

Endelig rejser udviklingen af en fælleseuropæisk strategi for grænsekontrol et nyt og bredere spørgsmål om, hvordan en sådan strategi harmonerer med den mere overordnede strategiske vision om et Europa afskærmet fra problemerne i Syd. En central dimension i dette spørgsmål handler om prioriteringer af ressourcer – eksempelvis mellem nord og syd i Europa (vil nordeuropæerne f.eks. være villige til at betale mere for sydlig grænsekontrol?). En anden vigtig dimension af forholdet imellem grænsekontrol og AFSKÆRMNING mere generelt er afvejningen af, i hvor høj grad Europa skal søge at kontrollere migrationsstrømmene ved at samarbejde med lande i Europas umiddelbare nærområde frem for at tilstræbe at håndtere det på egen hånd.

Samarbejde med stater og ikke-statslige aktører i Europas nærområde

AFSKÆRMNING fokuserer på problemhåndtering i Middelhavsregionen. I denne forbindelse er en stor del af vægten hidtil blevet lagt på tiltag på den europæiske side af Middelhavet og dermed på Europas ydre grænser. Der synes dog at være voksende ambitioner om at flytte vægten yderligere mod syd. Det kommer bl.a. til udtryk i nye tiltag for at styrke registreringen af, kontrollen med og mulighederne for flygtninge og migranter i de nordafrikanske lande (særligt Libyen) samt konkrete forslag om at oprette lejre for flygtninge og migranter i nogle af disse lande.⁸⁷

De nye ambitioner indebærer nødvendigvis et omfattende samarbejde med forskellige aktører i de pågældende 'grænselande' i Syd, hvilket medfører nye dilemmaer. Det gælder i særdeleshed spørgsmålet om, hvem man kan og vil samarbejde med i lande, hvor de statslige strukturer er svage. Det er netop i sådanne lande, at behovet for samarbejdspartnere er størst, da det typisk er her, at problemerne koncentrerer. Denne udfordring gælder ikke mindst i det borgerkrigshærgede Libyen. På den ene side skal Europa afklare, i hvilken grad man er villig til at samarbejde med aktører, der ikke følger europæiske normer for menneskerettigheder og magtudøvelse.⁸⁸ På den anden side må Europa forholde sig til den reelle risiko, at nogle lokale aktører ikke har vilje og kapacitet til at løse de pågældende opgaver effektivt.⁸⁹ Dertil kommer, at partnere i landene syd for Middelhavet har mulighed for at skruer op og ned for specifikke afskærmningstiltag – f.eks. i forhandlingsøjemed. Det gør Europa afhængig af disse partnere, hvilket i sig selv indebærer en vis sårbarhed.

Et tilsvarende dilemma har været diskuteret i forbindelse med aftalen imellem EU og Tyrkiet. Kernen i aftalen er, at Tyrkiet tager irregulære migranter tilbage fra Grækenland, tager de nødvendige skridt for at bremse migrationen til Europa og giver flygtninge adgang til det tyrkiske arbejdsmarked og landets offentlige services til gengæld for ca. 6 mia. euro i perioden 2016-2018, lempede visumregler for tyrkiske statsborgere og et løfte om nye optagelsesforhandlinger med EU samt adgang til EU-lande for et begrænset antal syriske flygtninge.⁹⁰ Samarbejdet er med de vedvarende flygtningestrømme fra konflikterne i Syrien og Irak på kort sigt et vigtigt element i en europæisk afskærmningsstrategi. Ifølge migrationseksperter Fiona Adamson kan aftalen opfattes som en del af en bredere tilgang, hvor EU søger at 'outsourcer' kontrollen med migration til partnerlande, herunder Jordan og Libanon samt Marokko, Tunesien og en række andre afrikanske stater.⁹¹ Det forbliver dog et åbent spørgsmål, hvor effektiv tilgangen er, særligt når det kommer til de juridiske problemstillinger i forbindelse med

hjemsendelse af personer, der allerede er nået ind i Europa.⁹² Også på dette punkt er Europa – ud over koordination og klare juridiske rammer – meget afhængig af villige partnere. Nogle iagttagere påpeger, at AFSKÆRMNING på længere sigt kunne gøres mere effektiv, hvis europæerne til gengæld for hjemsendelsesaftaler med lande i Syd vedrørende irregulære migranter var villige til at modtage et større antal migranter ad legale veje.⁹³

Generelt er samarbejde med aktører i grænseregionen syd for Europa et aspekt af AFSKÆRMNING, som skaber uklarhed omkring ansvarsfordeling. Det gælder dels ansvaret for at tilvejebringe effektive løsninger, som berørt ovenfor, dels det humanitære ansvar. I relation til det humanitære ansvar kan aftalerne med nordafrikanske stater om at påtage sig 'search and rescue'-opgaver i Middelhavet eksempelvis opfattes som et forsøg på at afkoble ansvaret for at redde menneskeliv fra spørgsmålet om adgang til Europa.⁹⁴ Hvorvidt ansvaret reelt afkobles, er dog uklart, da aftalerne indgås på europæisk initiativ og med europæisk finansiering. Hvis AFSKÆRMNING skal realiseres, kræver det, at centrale europæiske aktører forholder sig til, hvad de har ansvar for, på hvilke betingelser og i hvilken grad, når de indgår i partnerskabsrelationer med eksterne aktører.

Terrorbekæmpelse

Terrorbekæmpelse er det tredje hovedområde, som kan fremhæves i forbindelse med europæisk AFSKÆRMNING. En stor del af terrorbekæmpelse handler om Europas interne sikkerhed.⁹⁵ Uanset om man søger at engagere sig eller afskærme sig, vil håndteringen af den interne sikkerhedsdagsorden være et vigtigt parallelt spor, som bør forfølges på en måde, der ikke underminerer de indsatser, man iværksætter med henblik på at håndtere syddagsordenen. Spørgsmålet om intern sikkerhed er ikke desto mindre separat fra det udenrigspolitiske spørgsmål om syddagsordenen, hvorfor det ikke behandles yderligere her.

Fra et udenrigspolitisk perspektiv er det centrale snarere at overveje brugen af militær magt i Syd. I denne sammenhæng tilsiger AFSKÆRMNING en mere målrettet brug af militære midler, fokuseret på nålestiksoperationer, herunder med specialstyrker og droner. Dette indebærer til en vis grad et opgør med det brede stabiliseringsparadigme.⁹⁶ Søger man AFSKÆRMNING, vil fokus være på terrorbekæmpelse snarere end langsigtet stabilisering af de pågældende landes sikkerhedssituation. Sådanne operationer vil være mindre risikofylde, og europæerne vil påtage sig mindre ansvar for den samlede sikkerhedssituation og den politiske udvikling i de pågældende lande. De praktiske indsatser vil orientere sig mod at opbygge taktiske efterretningsbiler af terrornetværk samt udføre konkrete operationer med henblik på at bekæmpe dem, ofte i samarbejde med værtsnationernes antiterror-enheder. I det omfang der investeres i kapacitetsopbygning, foregår det inden for militær, efterretningsvæsen og politi – og sigter mod at opgradere værtsnationernes myndigheder til at kunne indgå i samarbejde med vestlige styrker og myndigheder om terrorbekæmpelse. Mere overordnet gør man sig samtidig strategisk afhængig af samarbejde med tredjelande, som ikke nødvendigvis har sammenfaldende interesser med Europa.⁹⁷

Selv en mere snæver model med fokus på nålestiksoperationer vil stadig medføre etiske og politiske dilemmaer for de europæiske og vestlige stater. Samarbejdet med efterretnings tjenester og antiterror-enheder i stater med tradition for ringe beskyttelse af menneskerettigheder risikerer at skabe spørgsmål om funktionel medskyldighed i tortur, andre overgreb eller uhen-

sigtsmæssig magtanvendelse. En anden udfordring ved et mere klart valg af terrorbekæmpelse frem for bredere stabilisering er den forøgede risiko for uønskede afledte effekter. Militære antiterror-indsatser med tyngde i specialoperationsstyrkers efterretningsbaserede angreb på knudepunkter i terror-netværkene har i f.eks. Afghanistan været med til at undergrave lokalbefolkningens opbakning til tilstedeværelsen af udefrakommende militære styrker og til at øge accepten af eller endda støtten til terrornetværkene. Ved ikke at fokusere på en bredere CVE-dagsorden (*countering violent extremism*) investeres der heller ikke i en mere langsigtet, politisk indsats med henblik på at begrænse de voldelige bevægelser politiske og ideologiske tiltrækningskraft. Man risikerer derfor at blive involveret i operationer uden ende, som *de facto* bliver en form for permanent tilstedeværelse – måske endda i et stort antal stater i Syd. Det er af samme grund væsentligt, at europæiske stater gør sig grundige overvejelser om, *hvordan* terrorbekæmpelsen kan udformes, så den bidrager til at mindske snarere end øge presset på landene i Syd – og dermed i sidste ende på Europa selv.

3.4

En ny debat om den strategiske håndtering af syddagsordenen

Både ENGAGEMENT og AFSKÆRMNING er realistiske, overordnede pejlemærker for håndteringen af syddagsordenen. Samtidig er de begge idealtypiske pejlemærker. En overordnet europæisk strategi vil i praksis kombinere elementer fra de to tilgange og dermed fra forskellige løsningsområder. Alligevel repræsenterer ENGAGEMENT og AFSKÆRMNING to forskellige logikker for håndteringen af udfordringerne fra syd – og dermed to vidt forskellige visioner for europæisk sikkerhed.

Som gennemgangen ovenfor demonstrerer, kan valget imellem ENGAGEMENT og AFSKÆRMNING udmønte sig i forskellige prioriteringer af forskellige instrumenttyper. Samtidig medfører valget en række uafklarede spørgsmål og dilemmaer for Europa. Nogle af disse er specifikke for ENGAGEMENT, f.eks. om man skal engagere sig overalt i Syd eller prioritere udvalgte lande eller regioner. Andre er specifikke for AFSKÆRMNING, f.eks. om man med en sådan strategisk kurs kan finde en balance imellem europæiske værdier på den ene side og hensynet til Europas politiske sammenhold og interne funktionsevne på den anden side. Endelig er der udfordringer, som gælder på tværs af de to tilgange. Det vedrører f.eks. spørgsmålet om, hvem der skal implementere de forskellige elementer af en overordnet europæisk strategi – og hvordan man sikrer, at implementeringen i praksis stemmer overens med de strategiske målsætninger.

ENGAGEMENT er på mange måder et strategisk pejlemærke, som tilsiger, at man systematisk samler og underbygger eksisterende indsatser. Udviklingspolitikken, naboskabspolitikken og multilaterale indsatser gennem bl.a. FN er generelt set indrettet i pagt med ENGAGEMENT. Vælger Europa og Danmark at fremme denne strategiske retning, følger der en række mulige prioriteringer med, som kan tillade streamlining på tværs af alle involverede aktører, ikke mindst de fælleseuropæiske. Ved i yderligere detaljegråd at beskrive de strategiske logikker bag ENGAGEMENT kan man identificere både mere konkrete målsætninger og effektive midler til at nå disse målsætninger. Dermed banes vejen for en bedre prioriteringsproces, hvor de ressourcer, der er afsat til syddagsordenen, kan målrettes det strategiske valg i langt højere grad, end tilfældet er i dag.

AFSKÆRMNING er på nogle måder en mere målrettet tilgang end ENGAGEMENT: Der kræves ikke lige så mange forskelligartede indsatser, og

færre aktører skal involveres. Det gør det alt andet lige mere overskueligt at implementere strategien. Samtidig kan AFSKÆRMNING dog på andre måder være vanskeligere at implementere end ENGAGEMENT. Siden Renæssancen har de europæiske lande været vant til enten at kunne dominere eller i det mindste at have diskret indflydelse over ikke bare det umiddelbare nærområde, men store dele af verden uden for Europa. Af de to strategiske tilgange er ENGAGEMENT derfor mere intuitivt naturlig end AFSKÆRMNING for de europæiske samfund, ikke mindst de vesteuropæiske.

Det globale magtskifte mod Asien samt befolkningstilvæksten i de svage stater i Afrika og Mellemøsten åbner imidlertid op for en reel diskussion af, om ENGAGEMENT er baseret på forudsætninger, som ikke længere holder – og derfor (som minimum) må revurderes og suppleres. Svaret er ikke givet på forhånd, men bør være omdrejningspunktet for en europæisk debat om den strategiske udfordring fra syd.

4

Europas strategiske valg: konklusioner og anbefalinger

Syddagsordenen er et presserende politisk problem for Europa. Men den er også en mere langsigtet strategisk udfordring. Selv om migrationsstrømmen er aftaget siden 2016, er der grund til at være bekymret for den sikkerhedspolitiske betydning, som områderne syd og sydøst for Europa og Danmark kan få. På kort sigt spiller migrationskrisen fortsat en central rolle i forhold til de højspændte relationer internt i det europæiske hus. På længere sigt betyder den demografiske udvikling i Afrika og Mellemøsten i kombination med svage politiske institutioner, ringe økonomiske udsigter og problemer med lov og orden samt voldelig ekstremisme og terrorisme, som vist i kapitel 2, at de europæiske lande med stor sandsynlighed vil stå over for alvorlige udfordringer i lang tid fremover. Det gælder både humanitært og i sikkerhedspolitikken.

Den europæiske verdenshistorie har siden Renæssancen handlet om, hvordan Europa har kunnet påvirke verden uden for kontinentet. Det globale magtskifte, de demografiske vækstmønstre samt forekomsten af svage stater og konflikt i Europas nærområde medfører, at de europæiske lande ikke længere kan tage denne rolle for givet. Med Trump som præsident i USA sættes der samtidig spørgsmålstegn ved amerikanernes fortsatte involvering i den globale sikkerhedsarkitektur. Europa kan ikke tage amerikansk lederskab for givet. Europæerne vil i stigende grad selv stå med det meste af ansvaret for at håndtere de voksende sikkerhedsmæssige problemer i og fra landene i Syd.

Europa står derfor over for et grundlæggende strategisk valg – og har to overordnede pejlemærker at sigte efter. På den ene side kan europæerne engagere sig mere, og på en mere velovervejet og fokuseret måde, i landene i Syd. På den anden side kan europæerne koncentrere energien og ressourcerne om at afskærme sig fra de problemer, der udgår fra Syd. Det betyder ikke, at ENGAGEMENT og AFSKÆRMNING er praktiske handleplaner, der kan implementeres direkte. Men de to tilgange udgør separate pejlemærker, der anviser forskellige retninger for Europas håndtering af syddagsordenen. Valget imellem ENGAGEMENT og AFSKÆRMNING er dermed en overordnet strategisk ramme, der kan guide europæernes beslutninger og prioriteringer.

Som vist i kapitel 3 indebærer både ENGAGEMENT og AFSKÆRMNING risici og udfordringer. Dette er et grundvilkår, når det kommer til strategi. Det afgørende er imidlertid, at en strategisk tilgang til syddagsordenen gør det muligt at identificere valg og prioriteringer – som kan deles af de forskellige involverede aktører – og dermed forøge den strategiske effekt, herunder ved at skabe klarhed om indsatsernes muligheder og begrænsninger. En sådan prioriteringsmekanisme vil samtidig være en klar forbedring sammenlignet med den nuværende tilgang, som er kendetegnet ved fraværet af en koordineret strategi på det mest overordnede niveau.

Spørgsmålet er, hvad der skal til for, at europæiske aktører kan tænke og agere strategisk på dette overordnede niveau. Svaret er ikke ligetil, men man kan pege på tre fundamentale udfordringer, som må adresseres, hvis det skal være muligt.

For det første er Europa (i modsætning til USA) ikke en enhedsaktør, men består af et sæt af overlappende aktører. Beslutningskompetencen er dermed ikke centralt placeret, hvilket vanskeliggør styring, koordination og implementering. Dette problem forstærkes af, at en overordnet strategi for syddagsordenen nødvendigvis må være holistisk og gå på tværs af det civil-militære skel – og dermed involvere alt fra hård sikkerhed til langsigtede udviklingsindsatser.

For det andet er enhver overordnet europæisk strategi afhængig af andre aktørers dagsordener. Det gælder ikke mindst spørgsmålet om, hvordan USA og andre stormagter agerer i Syd. Integreres deres indsatser med europæisk strategi, har de parallelle strategier eller fører de en politik, som underminerer europæernes? Dertil kommer den udfordring, at mange både statslige og ikke-statslige aktører i Syd kan modsætte sig en europæisk ambition om at udforme en strategi, som omhandler eller involverer dem, f.eks. hvis det opfattes som en form for neokolonialisme.

Endelig er det uklart, hvorvidt centrale europæiske aktører kan og vil tænke og agere strategisk på Europas vegne. Europa-Kommissionen er det bedste bud på en samlende stemme, men det forudsætter, at EU's embedsapparat formår at koordinere med og inddrage særligt Frankrig, Tyskland og i realiteten også Storbritannien. Det er her et afgørende spørgsmål, om Tyskland – med sin særegne historiske erfaring og strategiske kultur – har evne og vilje til (sammen med Frankrig) at gå forrest i at udforme og realisere en strategisk tilgang til Europas sydlige problemer.

På trods af disse udfordringer er en mere strategisk europæisk tilgang ikke en umulighed. Det skyldes først og fremmest, at en sådan tilgang kan stå på et allerede eksisterende fundament. Det gælder på den ene side de opgaver, som Europa skal løse uanset hvad, herunder afskrækkelse af militære trusler fra regionen samt beskyttelse mod masseovergreb i overensstemmelse med internationale normer og konventioner. På den anden side gælder det, som vist i kapitel 2, også den brede palet af initiativer, der findes og fortsat udvikles med henblik på at håndtere syddagsordenen.

Samtidig kan europæerne lære af de amerikanske erfaringer med *grand strategy* fra den kolde krig. Her arbejdede alle myndigheder på tværs af USA's regeringsapparat gennem flere årtier ud fra en fælles situationsforståelse – uden større løbende stridigheder om den overordnede retning. Europæernes debat om den strategiske retning for syddagsordenen kompliceres i denne sammenhæng af, at der ikke findes samme fælles krisebevidsthed, som var tilfældet i USA under den kolde krig. Hvis det eksisterende fundament skal have en strategisk overbygning, er det derfor i første omgang nødvendigt, at europæerne erkender, at de står over for en udfordring, der er så kompleks og har så alvorlige udsigter, at det kræver et sammenhængende og langsigtet modsvare.

Syddagsordenen bliver kun vigtigere og vanskeligere at håndtere fremadrettet. Det betyder, at europæiske beslutningstagere bør investere i at håndtere den. Det vil kræve flere midler – og dette uanset hvilke strategiske afvejninger man foretager. Samtidig skaber situationen muligheder for Europa og europæiske aktører. Specifikt giver det EU (eller en gruppe af centrale EU-medlemslande) mulighed for at blive en strategisk aktør ved ikke

længere blot at tale om strategi, men faktisk at adressere en reel strategisk udfordring: kontinentets syddagsorden. Unionens legitimitetsproblemer har mange årsager. En tilbagevendende udfordring er dog, at de europæiske befolkninger har svært ved at se, hvilke problemer EU håndterer for dem. Syddagsordenen er en oplagt mulighed for at tackle en række problemer, som ligger mange europæere på sinde.

Også for Danmark skaber syddagsordenen både udfordringer og muligheder. Den samlede problemstilling er et eksempel på, at Danmark ikke kan håndtere sine sikkerhedspolitiske udfordringer alene. Hverken ENGAGEMENT eller AFSKÆRMNING kan realiseres i en udelukkende dansk kontekst – det er strategiske pejlmærker for Europa. Heri ligger imidlertid også en mulighed. Danmark har nemlig af samme grund en stor og entydig interesse i, at Europa anlægger en mere strategisk tilgang til syddagsordenen. Denne klare interesse bør omsættes i konkrete danske tiltag for at dagsordensætte spørgsmålet om en overordnet strategi i europæiske fora, først og fremmest i EU og over for de tre store europæiske lande Tyskland, Frankrig og Storbritannien.

Forståelsen af det grundlæggende valg mellem ENGAGEMENT eller AFSKÆRMNING kan altså bidrage til en klarere strategisk retning for de europæiske lande. I praksis vil håndteringen af syddagsordenen givetvis kombinere de to alternativer. Men uden klarere sigtepunkter bliver det svært både at skabe politisk ejerskab og grundlag for myndighedernes prioritering. Man må kende og forstå sine alternativer, hvis den rette balance imellem dem skal findes – det gælder også i håndteringen af syddagsordenen.

Balancen mellem ENGAGEMENT og AFSKÆRMNING

- Uanset hvordan Europa lægger vægten i forhold til syddagsordenen – uanset hvordan det strategiske håndtag på maskintelegrafens placeres – indebærer valget et fokus på særlige indsatsområder, som har hver deres særkender og succesbetingelser.
- Vælger man at fokusere på ENGAGEMENT, kommer hovedindsatserne til at dreje sig om at skabe velfungerende og legitime institutioner i Syd, om stabilisering og håndtering af voldelige konflikter og om at imødegå konsekvenser af klimaforandringer og befolkningstilvækst.
- Vælger man at fokusere på AFSKÆRMNING, kommer hovedindsatserne til at dreje sig om at styrke kontrollen med Europas ydre grænser, om langsigtet samarbejde med stater og ikke-statslige aktører i Europas nærområde og om indsatser mod terrorisme i og uden for Europa.
- Midler og indsatser bør uanset den præcise balance imellem ENGAGEMENT og AFSKÆRMNING samtænkes i en fælles strategisk ramme. Denne må i videst muligt omfang have bred europæisk tilslutning for at kunne virke.
- For at optimere det strategiske valg og for løbende at kunne justere indsatserne efter det, der virker – og herunder for at kunne skifte vægten mellem de enkelte indsatser – er det vigtigt, at der ligger en klar politisk prioritering til grund.

- Det er ligeledes vigtigt, at de politiske beslutningstagere efterspørger tydelige og transparente informationer om udviklingen i trusselsbilledet og om de enkelte hovedindsatser strategiske effekt. Det er afgørende, at både Europa og Danmark løbende forbedrer evnen til at vurdere, hvilke indsatser der bedst tjener de overordnede formål.

Samtidig giver analysen anledning til en række anbefalinger vedrørende spørgsmålet om, hvordan syddagsordenen som strategisk udfordring kan dagsordensættes på europæisk såvel som dansk niveau.

Tre konkrete muligheder for at sætte den strategiske dagsorden på europæisk plan

- EU's højtstående repræsentant for udenrigsanliggender og sikkerhedspolitik kan i koordination med medlemsstaterne og inddragelse af særligt Frankrig, Tyskland og Storbritannien organisere en særskilt opfølgning til EU's globale strategi med fokus på syddagsordenen.
- EU kan udnævne en kommissær eller koordinator med eget sekretariat, som har ansvar for at koordinere europæiske indsatser for syddagsordenen. Funktionen kan med fordel placeres direkte under den højtstående repræsentant for udenrigsanliggender og sikkerhedspolitik, hvilket vil signalere, at håndteringen af syddagsordenen først og fremmest er en fælleseuropæisk udenrigspolitisk udfordring.
- NATO's Syd-celle kan i samarbejde med NATO ACT iværksætte et langsigtet fremtidsstudie med systematiske fremskrivninger af forventede og potentielle udviklinger i Syd. Projektet kan med fordel involvere de nationale strategiske efterretningsvæsener og europæiske tænketanke inden for forsvars- og sikkerhedspolitik. Studiet kan institutionaliseres som et løbende eller toårigt opdateret projekt. Studiet bør både informere NATO's forsvarsplanlægning og operative planer samt skabe grundlag for tværeuropæisk strategisk trusselopfattelse.

Hvad bør Danmark gøre for at dagsordensætte udfordringerne fra syd?

- Danmark bør arbejde for international dagsordensætning af en overordnet fælleseuropæisk strategi for syddagsordenen. Opmærksomhed på valget mellem ENGAGEMENT og AFSKÆRMNING – og balancen imellem de to tilgange – kan danne grundlag for denne dagsordensætning.
- Arbejdet med implementeringen af Udenrigs- og Sikkerhedspolitisk Strategi for 2019-2020 og formuleringen af dens efterfølger bør afspejle den kritiske betydning, som syddagsordenen har for dansk og europæisk sikkerhed. Fremadrettet kan man med fordel inkludere markeringer af, hvordan pejlemærkerne ENGAGEMENT og AFSKÆRMNING prioriteres i forhold til tildelingen af ressourcer.
- Med henblik på demokratisk forankring og monitorering af prioriteringerne i danske bidrag til forskellige internationale indsatser kan Folketinget bede regeringen om en fast tilbagevendende status på udviklingen i udfordringerne fra syd (*horizon scanning*) samt på de danske og internationale tiltag.

- Danmark bør kontinuerligt arbejde for at fremme solidariteten internt i Europa angående udenrigs-, sikkerheds- og forsvarspolitikken. Sydeuropæiske bidrag til håndteringen af udfordringerne fra øst (både i EU- og NATO-regi) bør modsvares af nordeuropæiske bidrag til håndteringen af udfordringerne fra syd.
- Det franske interventionsinitiativ (EI2) kan blive en nyttig ramme for indsatser syd og sydøst for Europa: Danmark bør se EI2 som en mulighed for at udvikle samtænkte internationale indsatser inden for langsigtet sikkerhedssektorreform, stabilisering og terrorbekæmpelse – og herunder aktivt fremme sådanne konkrete dagsordener i EI2-rammen.

Noter

- 1 Vi refererer i denne rapport til områdebetegnelsen Syd med stort S, mens syd (med lille s) som vanligt angiver retningen. Betegnelsen Syd dækker således over landene syd og sydøst for Europa, som spænder fra det vestlige Afrika, over Mellemøsten og Kaukasus til Afghanistan og Pakistan i Sydasien. Dette gøres dels af hensyn til simpelhed i fremstillingen, dels for at markere, at udfordringerne, der kommer fra landene i Syd, adskiller sig fra Europas strategiske problem fra øst, nemlig den russiske udfordring af den europæiske orden, jf. Henrik Breitenbach et al., "Orden og afskrækkelse. Vestens håndtering af Rusland efter annekteringen af Krim", (København: Center for Militære Studier, juni 2017).
- 2 EU bruger betegnelsen "migrationskrisen", se: <http://publications.europa.eu/webpub/com/factsheets/migration-crisis/da/>
- 3 Rapporten er udarbejdet som led i den forskningsbaserede myndighedsbetjening, som Center for Militære Studier udfører for forsvarsforsligskredsen. Analysen er gennemført på baggrund af videnskabelig metode, dels som et *desk study* af eksisterende politik og policy på området, dels med udgangspunkt i en syntetiserende analyse af den akademiske og policyorienterede amerikanske tradition, der beskæftiger sig med *grand strategy*. Forfatterne har undervejs fulgt Center for Militære Studiers retningslinjer for kvalitetssikring og herunder gennemført både intern og ekstern fagfællebedømmelse. Derudover er en række eksterne danske og internationale politikudviklere og beslutningstagere blevet konsulteret.
- 4 EU, "Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe – A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy", juni 2016.
- 5 EU, "Shared Vision, Common Action". Se også European External Action Service, "Implementing the EU Global Strategy Year 1", juni 2017; European External Action Service, "Implementing the EU Global Strategy Year 2", juni 2018.
- 6 Présidence de la République, "Initiative for Europe – Speech by M. Emmanuel Macron, President of the French Republic", 26. september 2017; European External Action Service, "European Peace Facility – An EU off-budget fund to build peace and strengthen international security", 13. juni 2018.
- 7 Ivan Krastev, *After Europe* (Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 2017).
- 8 Se også Henrik Breitenbach, *Uendelig krig? Danmark, samtænkning og stabilisering af globale konflikter* (København: Jurist- og Økonomiforbundets Forlag, 2015), s. 31.

- 9 Det er værd at notere, at opfattelsen af manglende statskapacitet, terrorisme og migrationsstrømme som sikkerhedsmæssige udfordringer ikke er ny i en europæisk kontekst. Se f.eks. EU, "A Secure Europe in a Better World – European Security Strategy", Bruxelles, 12. december 2013.
- 10 Regeringen, "Udenrigs- og Sikkerhedspolitisk Strategi 2019-2020", november 2018, s. 11, 19.
- 11 The Federal Government, "White Paper 2016 – On German Security Policy and the Future of the Bundeswehr", juli 2016, s. 34, 39, 40-42. Denne og alle følgende oversættelser er foretaget af rapportens forfattere.
- 12 The Federal Government, "White Paper 2016", s. 39.
- 13 Government of the United Kingdom, "National Security Strategy and Strategic Defence and Security Review 2015 – A Secure and Prosperous United Kingdom", november 2015, s. 15-17, 55.
- 14 Ministry of Foreign Affairs, "A Secure Netherlands in a Secure World", juni 2013, s. 6.
- 15 Norwegian Ministry of Foreign Affairs, "Meld. St. 36 (2016-2017) Report to the Storting (white paper) – Setting the course for Norwegian foreign and security policy", 21. april 2017, s. 6. Nordmændene identificerer på interessant vis en række indbyrdes forbundne årsager: 'Dele af Mellemøsten, Nordafrika og Sahel er i krise (...) Udfordringer relateret til f.eks. dårlig regeringsførelse, hurtig befolkningstilvækst og klimaforandringer gør [det afrikanske kontinent] sårbart. (...) Situationen i dele af Mellemøsten og Nordafrika skaber grobund for voldelig ekstremisme. (...) Utilstrækkelig regeringskontrol over territorier og svag regeringsførelse tillader ekstremister at operere mere frit i lande som Syrien, Irak og Libyen. (...) Befolkningstilvæksten i regionen er høj. Mangel på jobmuligheder og ulige ressourcefordeling skaber dystre udsigter for et stort antal unge mennesker. (...) De økonomiske følger af konflikterne berører store dele af regionen. Effekterne af klimaforandringer underminerer også folks levebrød. (...) Global opvarmning vil medføre omfattende tørke og oversvømmelser, misvækst vil være mere almindeligt, der vil være mindre adgang til rent vand, og fødevarerikkerheden vil være truet. (...) Dette vil tvinge folk til at migrere, og det vil blive en kilde til politisk og social uro', s. 16, 18.
- 16 Gobierno de España, "National Security Strategy 2017", december 2017, s. 43.
- 17 The Ministry of Defence, "White Paper for international security and defence", juli 2015, s. 27-30.
- 18 Republique Française, "Revue stratégique de défense et de sécurité nationale", s. 21-26, 30-31, 37-38.
- 19 Ministry of National Defence of Poland, "The Defence Concept of the Republic of Poland", maj 2017, s. 27-28; Ministry of National Defence of Poland, "National Security Strategy of the Republic of Poland", Warszawa, 2014, s. 22.

- 20 EU, "Shared Vision, Common Action", s. 13, 34-36.
- 21 EU, "Shared Vision, Common Action", s. 34.
- 22 For en nyttig oversigtsartikel vedrørende 'wicked problems', se Brian W. Head, "Problem Definitions and the Policy Process: Wicked Problems", *Oxford Research Encyclopedia of Politics* (Oxford: Oxford University Press, 2017).
- 23 Vendingen 'skrøbelige stater' anvendes ofte af internationale organisationer, mens den akademiske litteratur både taler om 'skrøbelige stater', 'svage stater', 'fejlslagne stater' og andet. Der skelnes ikke imellem de forskellige termer i denne rapport.
- 24 OECD, "States of Fragility 2016: Understanding Violence", (Paris: OECD Publishing, 2016); J.J. Messner (red.), "2017 Fragile State Index", (Washington D.C.: Fund For Peace, 2017); World Bank Group & United Nations, "Pathways for Peace: Inclusive Approaches to Preventing Violent Conflict", (Washington D.C.: The World Bank, 2018); The LSE-Oxford Commission on State Fragility, Growth and Development, "Escaping the fragility trap", (London: International Growth Centre, april 2018); Independent Evaluation Office, "The IMF and Fragile States: Evaluation Report 2018", (Washington D.C.: International Monetary Fund, 2018).
- 25 Kortet er baseret på *Fragile States Index 2018*, som udgives af The Fund for Peace. Statsskrøbeligheden er beregnet ud fra 12 forskellige indikatorer, bl.a. demografisk pres, sikkerhedsapparatet, menneskeret-tigheder og statslegitimitet, jf. <http://fundforpeace.org/fsi/data/>. Migrationsruterne er baseret på data fra Frontex (<http://frontex.europa.eu/trends-and-routes/migratory-routes-map/>). International Organization for Migration (<http://migration.iom.int/europe/>) samt National Geographic (<https://news.nationalgeographic.com/2015/09/150919-data-points-refugees-migrants-maps-human-migrations-syria-world/>).
- 26 Mona K. Sheikh & Lars E. Andersen, "Introduction", s. 11-21 i Mona K. Sheikh (red.), *Expanding Jihad: How al-Qaeda and Islamic State find new battlefields* (København: Dansk Institut for Internationale Studier, 2017), s. 18-20.
- 27 United Nations Development Programme, "Journey to Extremism in Africa: Drivers, Incentives and the Tipping Point for Recruitment", 2017, særligt s. 54-68.
- 28 EJ Hogendoorn, "The Importance of Politics in Preventing and Countering Violent Extremism in Fragile States", International Centre for Counter-Terrorism – The Hague, 13. september 2017; Tuesday Reitano, Colin Clarke & Laura Adal, "Examining the Nexus between Organised Crime and Terrorism and its implications for EU Programming", CT MORSE, april 2017; The LSE-Oxford Commission, "Escaping the fragility trap".
- 29 Elena Sánchez-Montijano & Marina Girona-Raventós, "Arab Mediterranean Youth Migration. Who Wants to Leave and Why?", Euromesco

- Policy Brief no. 73, 16. marts 2017; Giovanni Carbone (red.), *Out of Africa: Why People Migrate* (Milano: ISPI 2017).
- 30 Europol, "European Union Terrorism Situation and Trend Report 2017", juni 2017.
- 31 Europol, "Terrorism Situation and Trend Report 2017", s. 22-25.
- 32 Europol, "Terrorism Situation and Trend Report 2017", s. 22-25.
- 33 I den offentlige debat i Europa knyttes migration og terrorisme ofte sammen. Se f.eks. Steve Crabtree & Sofia Kluch, "Terrorism, Migration Trouble Many in Europe", *Gallup*, 15. juni 2017; Manni Crone & Maja Felicia Falkentoft, "Europe's Refugee Crisis and the Threat of Terrorism: An Extraordinary Threat?", DIIS Report 2017: 5, (København: Dansk Institut for Internationale Studier, 2017). Det er værd at bemærke, at forbindelsen imellem de to udfordringer på ingen måde er entydig, jf. Crone & Falkentoft, "Europe's Refugee Crisis"; United Nations General Assembly, "Promotion and protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism", A/71/384, 13. september, 2016.
- 34 Alex P. Schmid, "Links Between Terrorism and Migration: An Exploration", ICCT Research Paper, maj 2016; James Black et al., "Troubled Waters: a snapshot of security challenges in the Mediterranean region", (Cambridge & Bruxelles: RAND Europe, 2017); Carbone (red.), *Out of Africa*.
- 35 Schmid, "Terrorism and Migration", s. 4, 32 ff.
- 36 Det er ofte udslagsgivende for unge mænds beslutning om at tilslutte sig terrorbevægelser, at lokale såvel som fremmede myndigheders anti-terroraktioner ender i drab på uskyldige civile, jf. UNDP, "Journey to Extremism", s. 5, 72. Se også Schmid, "Terrorism and Migration"; Luca Raineri & Francesco Strazzari, "Jihadism in Mali and the Sahel: Evolving dynamics and patterns", EUISS Brief no. 21, juni 2017; Sheikh & Andersen, "Introduction", s. 17-18.
- 37 Edward Newman, "Weak States, State Failure, and Terrorism", *Terrorism and Political Violence*, 19:4 (2007), 463-488; Schmid, "Terrorism and Migration", s. 22-23.
- 38 Sheikh & Andersen, "Introduction", s. 17-18.
- 39 Migrationsbegrebet dækker i denne sammenhæng både over flygtninge, der flygter fra krig, undertrykkelse og konflikt, samt øvrige migranter, der forlader deres hjemland i Syd med henblik på at slå sig ned i Europa. For FN og Udenrigsministeriets afklaring af begreberne, se henholdsvis <https://refugeesmigrants.un.org/definitions> og http://www.netpublikationer.dk/UM/evalueringsstudie_03_2016/Html/kap03.html#fn18 (begge set 12. juni 2018). Selv om forskellige typer af migranter migrerer af forskellige årsager, indgår de alle i den europæiske debat om migration og håndteringen heraf, jf. f.eks. Europa-Kommissionen, "Communication from the European Commission to the European Parliament, The European Council and the Council – Commission contribution to the EU Leaders' thematic debate on a way

- forward on the external and internal dimension of migration policy", Bruxelles, 7. december 2017. I relation til *ureguleret* migration giver det derfor mening at behandle de forskellige migranttyper under ét.
- 40 Disse tal er fra Eurostat, jf. http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum_statistics (set 12. juni 2018).
- 41 Rådet for Den Europæiske Union, "Outcome of the Council Meeting – 3622nd Council meeting, Justice and Home Affairs", 9680/18 (provisional version), Luxembourg, 4. og 5. juni 2018.
- 42 Alec Crawford, "Climate Change and State Fragility in the Sahel", policy brief no. 205, (Madrid: FRIDE, juni 2015); Carolyn Kenney, "Climate Change, Water Security, and U.S. National Security", Center for American Progress, 22. marts 2017; Giovanni Carbone (red.), *Out of Africa*. OECD fastslår, at voldelige konflikter og terrorisme er mere udbredt i områder med moderat til høj miljømæssig skrøbelighed. Se OECD, "States of Fragility 2016", s. 26.
- 43 Kenney, "Climate Change, Water Security", s. 4.
- 44 Se bl.a. OECD, "Fragile States: Resource Flows and Trends, Conflict and Fragility", (Paris: OECD Publishing, 2013), s. 95-96; Musa McKee et al., "Demographic and Economic Material Factors in the MENA Region", MENARA Working Papers no. 3, (Rome: Instituto Affari Internazionali, oktober 2017); United Nations, "World Population Prospects: The 2017 Revision – Key Findings and Advance Tables", 2017.
- 45 Graferne er baseret på FN's talmateriale til *The 2017 Revision of World Population Prospects*. Talmaterialet kan tilgås på <https://esa.un.org/unpd/wpp/> (set 14. juni 2018).
- 46 Figuren er en dansksproget kopi af figur 3 på side 3 i United Nations, "World Population Prospects: The 2017 Revision". Det er værd at bemærke, at kategorien 'Europa' i FN's talmateriale inkluderer Rusland, Hviderusland og Ukraine. Befolkningstallet for de europæiske lande, vi i denne rapport refererer til som Europa (dvs. EU-lande og europæiske lande med tæt politisk tilknytning til EU), var således lavere i 2015 og vil (med al sandsynlighed) være det i perioden indtil 2100. Dette ændrer ikke billedet, men gør blot den demografiske ubalance imellem regionerne endnu mere markant.
- 47 Paul Collier, *Exodus: How Migration Is Changing Our World* (Oxford: Oxford University Press, 2013); Carbone (red.), *Out of Africa*; European Commission Joint Research Centre, "Many more to come? Migration from and within Africa", (Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2018).
- 48 Schmid, "Terrorism and Migration", s. 6. For en omfattende ny analyse af problemstillingen, se Kumari Rigaud et al., "Groundswell: Preparing for Internal Climate Migration", (Washington D.C.: The World Bank, 2018).
- 49 Institute for Economics and Peace, "Global Terrorism Index 2017: Measuring and understanding the impact of terrorism", november 2017. Dertil kommer, at nye kommunikationsmidler øger muligheder-

- ne for at befæste og styrke transnationale terrornetværk, som har forgreninger både i og uden for Europa, jf. Maeghin Alarid, "Recruitment and Radicalization: The Role of Social Media and New Technology", s. 313-329 i Michelle Hughes & Michael Miklaucic (red.), *Impunity: Countering Illicit Power in War and Transition* (Center for Complex Operations & Peacekeeping and Stability Operations Institute, 2016); Martin Rudner, "'Electronic Jihad': The Internet as Al Qaeda's Catalyst for Global Terror", *Studies in Conflict & Terrorism*, 40:1 (2017), 10-23.
- 50 I forbindelse med figur 4 skal det også bemærkes, at der kan være overlap imellem forskellige initiativer, f.eks. fordi et konkret praktisk tiltag samtidig indgår i en mere generel plan.
- 51 Se f.eks. Christopher Layne, *The Peace of Illusions: American Grand Strategy from 1940 to the Present* (Ithaca: Cornell University Press, 2006); Craig Campbell et. al., "Debating American Engagement: The Future of U.S. Grand Strategy", *International Security* 38:2 (2013), 181-199; Luis Simón, *Geopolitical Change, Grand Strategy and European Security: The EU-NATO Conundrum in Perspective* (Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2013); Barry R. Posen, *Restraint: A New Foundation for U.S. Grand Strategy* (Ithaca: Cornell University Press, 2014); Hal Brands, *What Good Is Grand Strategy: Power and Purpose in American Statecraft from Harry. S. Truman to George W. Bush* (Ithaca: Cornell University Press, 2014).
- 52 John L. Gaddis, "What is Grand Strategy?", Karl Von Der Heyden Distinguished Lecture, Duke University, 26. februar 2009, s. 9.
- 53 Se Henrik Breitenbauch, "Hvad er strategi?", s. 53-83 i Kristian S. Kristensen (red.), *Danmark i krig: Demokrati, politik og strategi i den militære aktivisme* (København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2013).
- 54 Brands, *What Good Is Grand Strategy*, s. 2-3. Brands gennemgår her militærhistorikeren B. H. Liddell Harts opfattelse af grand strategy.
- 55 Det kan i denne sammenhæng være nyttigt at betragte en overordnet strategi (eller *grand strategy*) som et omfattende policydesign, dvs. en 'ideel konfiguration' af policyelementer, som kan forventes at levere et specifikt resultat i en specifik kontekst, jf. Michael Howlett, "From the 'old' to the 'new' policy design: design thinking beyond markets and collaborative governance", *Policy Sciences*, 47:3 (2014), s. 193.
- 56 I forhold til den økonomiske version har nogle eksempelvis foreslået en decideret Marshallplan – efter forbillede fra USA's plan for et revitaliseret Europa efter Anden Verdenskrig. Eksempelvis fremlagde den tyske regering i januar 2017 et forslag om en Marshallplan for Afrika, jf. J. Peter Pham, "Germany's 'Marshall Plan' for Africa", *Atlantic Council*, 23. januar 2017. Flere økonomer har foreslået lignende tiltag, både i forhold til Afrika og på globalt plan. Se bl.a. Jeffrey D. Sachs, *The End of Poverty: Economic Possibilities for Our Time* (New York: The Penguin Press, 2005); Erik S. Reinert & Jomo Kwame Sundaram, "A Global Marshall Plan", *Project Syndicate*, 20. april 2015. For en neokonservativ argumentation for krigen i Irak, se Robert Kagan & William Kristol,

- "What to Do About Iraq", *The Weekly Standard*, 21. januar 2002. For en generel diskussion af neokonservative idéer, se Francis Fukuyama, *America at the Crossroads: Democracy, Power, and the Neoconservative Legacy* (New Haven: Yale University Press, 2006).
- 57 Generelt synes forsøget på at omforme landene i Syd udefra at undervurdere vanskelighederne ved at 'overføre' vestlige løsninger uden hensyntagen til manglende statskapacitet og andre lokale institutionelle strukturer og problemer. Eksempelvis beskriver North institutioners afgørende betydning for økonomisk udvikling. Han pointerer i denne sammenhæng, at den institutionelle struktur i mange fattige lande favoriserer omfordeling frem for produktiv aktivitet, skaber monopoler frem for konkurrence og begrænser økonomiske muligheder snarere end at forøge dem, jf. Douglass C. North, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance* (New York: Cambridge University Press, 1990), særligt s. 9, 67. For dybdegående analyser af vanskeligheder og problemer knyttet til Vestens forsøg på såkaldt *nation-building* bl.a. af landene i Syd, se Mohammed Ayoob, *The Third World Security Predicament: State Making, Regional Conflict, and the International System* (Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1995); Bertrand Badie, *The Imported State: The Westernization of the Political Order*, oversat af Claudia Royal (Stanford: Stanford University Press, 2000).
- 58 Se f.eks. Toby Dodge, "Intervention and dreams of exogenous statebuilding: the application of Liberal Peacebuilding in Afghanistan and Iraq", *Review of International Studies*, 39:5 (2013), 1189-1212.
- 59 Se f.eks. Fawaz A. Gerges, *ISIS: A History* (Princeton: Princeton University Press, 2016).
- 60 En række økonomer har igennem årene sat spørgsmålstegn ved den herskende forestilling om, at man kan skabe udvikling i fattige lande gennem udviklingsbistand og udefrakommende økonomisk planlægning. Se f.eks. P.T. Bauer, *Dissent on Development: Studies and debates in development economics* (Cambridge: Harvard University Press, 1972); William Easterly, *The White Man's Burden: Why the West's Efforts to Aid the Rest Have Done So Much Ill and So Little Good* (New York: The Penguin Press, 2006); Dambisa Moyo, *Dead Aid: Why Aid Is Not Working and How There Is a Better Way for Africa* (New York: Farrar, Straus and Giroux, 2009). Andre økonomer fastholder, at udviklingsbistand kan føre til udvikling, men diskuterer de forskellige udfordringer forbundet hermed. For nylige eksempler, se f.eks. Channing Arndt et al., "Assessing Foreign Aid's Long-Run Contribution to Growth and Development", *World Development*, 69 (maj 2015), 6-18; Arne Bigsten & Sven Tengstam, "International Coordination and the Effectiveness of Aid", *World Development*, 69 (maj 2015), 75-85; Steve Radelet, "Once more into the breach: Does foreign aid work?", Brookings, 8. maj 2017.
- 61 For forskellige aspekter af debatten om effektivitet i udviklingspolitikken, se f.eks. Homi Kharas et al., "Making Development Aid More Effective", Brookings, The 2010 Brookings Blum Roundtable Policy Briefs, september 2010; OECD & UNDP, "Making Development Co-

- operation More Effective: 2016 Progress Report", (Paris: OECD Publishing).
- 62 Se <https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/t05-eutf-noa-reg-03.pdf> (set 19. juni 2018). Lignende tiltag er iværksat for øvrige regioner i Syd, som dækkes af EU's Trust Fund for Africa.
- 63 Se f.eks. Georg Cremer, *Corruption and Development Aid: Confronting the Challenges* (Boulder: Lynne Rienner Publishers, 2008).
- 64 European Anti-Fraud Office, "OLAF and partners strengthen EU-Africa cooperation in fight against fraud", 20. oktober 2017.
- 65 Stabilisering er ikke fast defineret i litteraturen, men kan her forstås som militære operationer med en betydelig civil komponent, der har til hensigt at skabe, sikre eller fastholde stabilitet. Se også Katja L. Jacobsen & Torben T. Engen, "Stabilisering – fra intention til indsats: Prioriteringen af forsvarrets bidrag til internationale stabiliseringsindsatser", (København: Center for Militære Studier, december 2017).
- 66 Breitenbauch, *Uendelig krig?*
- 67 For nylige eksempler på analyser af sådanne konkrete erfaringer med stabiliseringsindsatser, se f.eks. John Richard Berg, "Building on Reconstruction: What We Have Learned and Where to Go Next", *Small Wars Journal*, 17. februar 2017; Hijab Shah & Melissa Dalton, "Stabilization in Syria: Lessons from Afghanistan and Iraq", 9. juni 2017; Radha Iyengar et al., "Lessons Learned from Stabilization Initiatives in Afghanistan: A Systematic Review of Existing Research", working paper, RAND Corporation, juni 2017.
- 68 Se Breitenbauch, *Uendelig krig?*, s. 37-42. For en analyse af udfordringerne, der relaterer sig til civil-militære relationer i Mellemøsten og Nordafrika, se Florence Gaub, "Civil-Military Relations in the MENA: Between Fragility and Resilience", Chaillot Paper No. 139, EU Institute for Security Studies, oktober 2016.
- 69 Sondringen imellem mangler (gaps) i sikkerhed, kapacitet og legitimitet stammer fra Charles T. Call, "Beyond the 'failed state': Toward conceptual alternatives", *European Journal of International Relations*, 17:2 (2011), 303-326.
- 70 Breitenbauch, *Uendelig krig?*
- 71 Et eksempel på denne problemstilling er spørgsmålet om, hvorvidt træning af og assistance til lokale sikkerhedsstyrker i Syd kan og bør knyttes direkte til *nation-building* i forsøget på at imødegå legitimitetsmangler, jf. Michael Shurkin et al., "Building Armies, Building Nations: Toward a New Approach to Security Force Assistance", RAND Corporation, 2017. En sådan kobling kan udformes på mange måder, men der er en risiko for, at det vil indebære en reproduktion af den problematiske forestilling om, at landene i Syd kan transformeres ved blot at importere en politisk model fra Vesten, jf. Ayoob, *The Third World Security Predicament* & Badie, *The Imported State*.

- 72 Det er værd at bemærke, at der er stor usikkerhed om amerikanernes villighed til at investere i nye, omfattende militære deployeringer i bæl-
tet fra Sydasien til Vestafrika. Hverken Obama-administration eller den
nuværende amerikanske administration under Trump har signaleret en
sådan villighed, snarere tværtimod.
- 73 Charlène Cabot, *Climate Change, Security Risks and Conflict Reduction
in Africa: A Case Study of Farmer-Herder Conflicts over Natural Re-
sources in Côte d'Ivoire, Ghana and Burkina Faso* (Berlin: Springer,
2017); International Crisis Group, "Herders against Farmers: Nigeria's
Expanding Deadly Conflict", Africa Report No. 252, Bruxelles, 19. sep-
tember 2017.
- 74 Hertil kommer, at der tale om et løsningsområde, hvor de midler, som
kan anvendes, er ekstremt forskelligartede. De spænder fra bløde tiltag
som støtte til uddannelse af lærere på grundskoleniveau til hårde tiltag
som militær tilstedeværelse for at forebygge og imødegå voldelig kon-
flikt. Implikationen er, at mange forskellige aktører med forskellige lo-
kale partnere vil være involverede og kæmpe internt om finansiering.
Dette kræver hårde politiske prioriteringer og udgør samtidig en sty-
ringsmæssig udfordring i forhold til implementering. Fra EU's side sy-
nes der at være opmærksomhed på problemstillingen: Kommissionens
budgetudspil vedrørende udenrigspolitikken (*external action*) fra juni
2018 fremhæver vigtigheden af et mere simpelt og fleksibelt system,
jf. Europa-Kommissionen, "EU budget: Making the EU fit for its role as
strong global actor", Bruxelles, 14. juni 2018.
- 75 Se Europa-Kommissionen, "Communication from the Commission to
the European Parliament, the European Council, and the Council –
Progress report on the Implementation of the European Agenda on
Migration", Bruxelles, 16. maj 2018.
- 76 Breitenbauch et al., "Orden og afskrækkelse".
- 77 EU, "Shared Vision, Common Action", s. 17. På side 16 i samme glo-
bale strategi sættes EU's strategi desuden i modsætning til bl.a. isolati-
onisme, der forbindes med det mytologiske søuhyre Skylla og dermed
med en særdeles negativ association.
- 78 EU's allerede eksisterende grænseagentur Frontex fik i 2016 udvidede
beføjelser og blev gjort til et fuldbyrdet grænse- og kystvagtsagentur
med ansvar for at koordinere bevogtningen af EU's ydre grænse regio-
ner i samarbejde med de relevante institutioner og kapaciteter i med-
lemslandene. Se Europa-Kommissionen, "European Border and Coast
Guard agreed", Bruxelles, 22. juni 2016.
- 79 Europa-Kommissionen, "Questions and Answers: Preserving and
strengthening the Schengen area", Bruxelles, 27. september 2017.
- 80 Margherita Bianchi et al., "Projecting Stability in NATO's Southern
Neighbourhood", NDC Conference Report, No. 03/17, NATO Defense
College, juli 2017.
- 81 Europa-Kommissionen, "Implementation of the European Agenda on
Migration", 16. maj 2018.

- 82 Europa-Kommissionen, "EU-Turkey Statement: Questions and Answers", Bruxelles, 19. marts 2016. Aftalen synes at have været afgørende i at bremse strømmen af flygtninge og migranter ind i EU-landene via Grækenland, jf. Europa-Kommissionen, "Report from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council – Seventh Report on the Progress made in the implementation of the EU-Turkey Statement", Bruxelles, 6. september 2017. Se særligt figuren på side 3.
- 83 Europa-Kommissionen, "Third Report from the Commission to the European Parliament, the European Council, and the Council on the operationalisation of the European Border and Coast Guard", Bruxelles, 2. maj 2017.
- 84 Europa-Kommissionen, "EU budget: Commission proposes major funding increase for stronger borders and migration", Bruxelles, 12. juni 2018.
- 85 Europa-Kommissionen, "Implementation of the European Agenda on Migration", 16. maj 2018.
- 86 Se f.eks. Kit Gillet, "Smugglers make test runs with migrants across deadly Black Sea Route", *The Guardian*, 12. september 2017. Jodi Hilton & Diego Cupolo, "Old route, new dangers: Migrant smugglers revive Black Sea route to Europe", *IRIN*, 16. oktober 2017.
- 87 Se bl.a. Europa-Kommissionen, "European Union approves projects worth €37 million to tackle migration challenges in North Africa", 16. december 2016; Europa-Kommissionen, "EU Trust Fund for Africa adopts €46 million programme to support integrated migration and border management in Libya", 28. juli 2017; Gabriela Baczynska, "EU looks to camps in Africa to cut immigration", *Reuters*, 26. januar 2017; European Council, "European Council meeting (28 June 2018) - Conclusions", Bruxelles, 28. juni 2018. Se også "Addressing the Challenge of Migration and Asylum", fælles erklæring fra Tyskland, Frankrig, Italien, Spanien, EU, Chad, Niger og Libyen, 28. august 2017, https://m.bundesregierung.de/Content/DE/Anlagen/2017/08/2017-08-28-statement-refugee-migration-english.pdf?__blob=publicationFile&v=1 (set 7. november 2017).
- 88 Eksempelvis har menneskerettighedsorganisationen Amnesty International udtrykt bekymring for det fornyede europæiske partnerskab med Egypten, jf. Philip Luther, "Stronger EU-Egypt ties must not disregard human rights", *EU Observer*, 24. juli 2017.
- 89 Elizabeth Collett, "New EU Partnerships in North Africa: Potential to Backfire?", *Migration Policy Institute*, februar 2017.
- 90 Europa-Kommissionen, "EU-Turkey Statement".
- 91 Fiona Adamson et al., "Judy Asks: Is the EU-Turkey Refugee Deal on the Ropes?", 26. juli 2017.
- 92 Eksempelvis noterer Europa-Kommissionen i sin rapport fra september 2017, at antallet af tilbagesendelser fra Grækenland til Tyrkiet siden aftalens indgåelse har været langt lavere end antallet af ankomster. Det

skyldes primært procesvanskeligheder og mangel på nødvendig information i de græske modtagecentre, jf. Europa-Kommissionen, "Seventh Report on the Progress made in the implementation of the EU-Turkey Statement", s. 5.

- 93 Dette argument fremføres bl.a. af en af idémændene bag EU's aftale med Tyrkiet, Gerald Knaus, jf. <http://politiken.dk/udland/art6051468/Manden-der-fandt-p%C3%A5-aftalen-mellem-EU-og-Tyrkiet-har-en-ny-plan-for-migranter> (set 7. november 2017). Se f.eks. også Stefan Lehne & Tomáš Valášek, "The EU Is Not Out of the Danger Zone", Carnegie Europe, 13. juli 2017.
- 94 Elizabeth Collett, "New EU Partnerships in North Africa".
- 95 På dette område er der gjort meget, både før og efter 2015, og både i EU-regi (f.eks. oprettelsen af sikkerhedsunionen med en særlig kommissærpost tilknyttet samt fokus på registrering, kontrol og finansiering af terrorisme) og nationalt (f.eks. den franske Operation Sentinelle samt nye beføjelser for efterretningstjenesterne og anti-radikaliseringstiltag på tværs af de europæiske lande).
- 96 En lignende debat findes også i den amerikanske kontekst. Se f.eks. Steven Metz, "Is the Afghanistan Debate the Beginning of the End for U.S. Counterinsurgency?", *World Politics Review*, 11. august 2017.
- 97 Se f.eks. Collett, "New EU Partnerships in North Africa".

Litteraturliste

Adamson, Fiona et al. "Judy Asks: Is the EU-Turkey Refugee Deal on the Ropes?", Carnegie Europe, 26. juli 2017, <http://carnegieeurope.eu/strategieurope/72634> (set 9. november 2017).

Alarid, Maeghin. "Recruitment and Radicalization: The Role of Social Media and New Technology", s. 313-329 i Michelle Hughes & Michael Miklaucic (red.), *Impunity: Countering Illicit Power in War and Transition* (Center for Complex Operations & Peacekeeping and Stability Operations Institute, 2016).

Arndt, Channing, Sam Jones & Finn Tarp. "Assessing Foreign Aid's Long-Run Contribution to Growth and Development", *World Development*, 69 (maj 2015), 6-18.

Ayoob, Mohammed. *The Third World Security Predicament: State Making, Regional Conflict, and the International System* (Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1995).

Baczynska, Gabriela. "EU looks to camps in Africa to cut immigration", *Reuters*, 26. januar 2017, <http://www.reuters.com/article/us-europe-migrants-eu/eu-looks-to-camps-in-africa-to-cut-immigration-idUSKBN15A1PG> (set 7. november 2017).

Badie, Bertrand. *The Imported State: The Westernization of the Political Order*, oversat af Claudia Royal (Stanford: Stanford University Press, 2000).

Bauer, P.T. *Dissent on Development: Studies and debates in development economics* (Cambridge: Harvard University Press, 1972).

Berg, John Richard. "Building on Reconstruction: What We Have Learned and Where to Go Next", *Small Wars Journal*, 17. februar 2017, <http://smallwarsjournal.com/jrnl/art/building-on-reconstruction-what-we-have-learned-and-where-to-go-next> (set 21. november 2017).

Bianchi, Margherita, Guillaume Lasconjarias & Alessandro Marrone. "Projecting Stability in NATO's Southern Neighbourhood", NDC Conference Report, No. 03/17, NATO Defense College, juli 2017.

Bigsten, Arne & Sven Tengstam. "International Coordination and the Effectiveness of Aid", *World Development*, 69 (maj 2015), 75-85.

Black, James, Alexandra Hall, Giacomo P. Paoli & Rich Warnes. "Troubled Waters: a snapshot of security challenges in the Mediterranean region", Cambridge & Bruxelles: RAND Europe, 2017.

Brands, Hal. *What Good Is Grand Strategy: Power and Purpose in American Statecraft from Harry. S Truman to George W. Bush* (Ithaca: Cornell University Press, 2014).

Breitenbauch, Henrik. "Hvad er strategi?", s. 53-83 i Kristian S. Kristensen (red.), *Danmark i krig: Demokrati, politik og strategi i den militære aktivisme* (København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2013).

Breitenbauch, Henrik. *Uendelig krig? Danmark, samtænkning og stabilisering af globale konflikter* (København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2015).

Breitenbauch, Henrik, Niels Byrjalsen, Mark Winther & Mikkel Broen Jakobsen. "Orden og afskrækkelse. Vestens håndtering af Rusland efter annekteringen af Krim", (København: Center for Militære Studier, juni 2017), <https://cms.polsci.ku.dk/publikationer/orden-og-afskraekkelse/> (set 4. november 2018).

Breitenbauch, Henrik, Mark Winther & Mikkel Broen Jakobsen. "Byens prisme. Tendenser og udfordringer for militære operationer i urbant terræn", (København: Center for Militære Studier, januar 2016), <https://cms.polsci.ku.dk/publikationer/byens-prisme/> (set 4. november 2018).

Cabot, Charlène. *Climate Change, Security Risks and Conflict Reduction in Africa: A Case Study of Farmer-Herder Conflicts over Natural Resources in Côte d'Ivoire, Ghana and Burkina Faso* (Berlin: Springer, 2017).

Call, Charles T. "Beyond the 'failed state': Toward conceptual alternatives", *European Journal of International Relations*, 17:2 (2011), 303-326.

Campbell, Craig et al. "Debating American Engagement: The Future of U.S. Grand Strategy", *International Security* 38:2 (2013), 181-199.

Carbone, Giovanni (red.). *Out of Africa: Why People Migrate* (Milano: ISPI 2017).

Collett, Elizabeth. "New EU Partnerships in North Africa: Potential to Backfire?", *Migration Policy Institute*, februar 2017, <https://www.migrationpolicy.org/news/new-eu-partnerships-north-africa-potential-backfire> (set 8. november 2017).

Collier, Paul. *Exodus: How Migration Is Changing Our World* (Oxford: Oxford University Press, 2013).

Crabtree, Steve & Sofia Kluch. "Terrorism, Migration Trouble Many in Europe", *Gallup*, 15. juni 2017, <http://news.gallup.com/poll/212405/terrorism-migration-trouble-europe.aspx> (set 12. juni 2018).

Crawford, Alec. "Climate Change and State Fragility in the Sahel", policy brief no. 205, (Madrid: FRIDE, juni 2015).

Cremer, Georg. *Corruption and Development Aid: Confronting the Challenges* (Boulder: Lynne Rienner Publishers, 2008).

Crone, Manni & Maja Felicia Falkentoft. "Europe's Refugee Crisis and the Threat of Terrorism: An Extraordinary Threat?", DIIS Report 2017: 5, (København: Dansk Institut for Internationale Studier, 2017).

Dodge, Toby. "Intervention and dreams of exogenous statebuilding: the application of Liberal Peacebuilding in Afghanistan and Iraq", *Review of International Studies*, 39:5 (2013), 1189-1212.

Easterly, William. *The White Man's Burden: Why the West's Efforts to Aid the Rest Have Done So Much Ill and So Little Good* (New York: The Penguin Press, 2006).

Engen, Torben T. & Jon Kjellund. "Nye militære trends i den syriske borgerkrig", (København: Center for Militære Studier, april 2018), <https://cms.polsci.ku.dk/publikationer/nye-militaere-trends-i-den-syriske-borgerkrig> (set 4. november 2018).

EU. "A Secure Europe in a Better World – European Security Strategy", Bruxelles, 12. december 2013.

EU. "Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe – A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy", juni 2016.

Europa-Kommissionen. "EU-Turkey Statement: Questions and Answers", Bruxelles, 19. marts 2016, http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-963_en.htm (set 9. november 2017).

Europa-Kommissionen. "European Border and Coast Guard agreed", Bruxelles, 22. juni 2016, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-2292_en.htm (set 26. oktober 2017).

Europa-Kommissionen. "European Union approves projects worth €37 million to tackle migration challenges in North Africa", 16. december 2016, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-4425_en.htm (set 7. november 2017).

Europa-Kommissionen. "Third Report from the Commission to the European Parliament, the European Council, and the Council on the operationalisation of the European Border and Coast Guard", Bruxelles, 2. maj 2017.

Europa-Kommissionen. "EU Trust Fund for Africa adopts €46 million programme to support integrated migration and border management in Libya", 28. juli 2017, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-2187_en.htm (set 7. november 2017).

Europa-Kommissionen. "Report from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council – Seventh Report on the Progress made in the implementation of the EU-Turkey Statement", Bruxelles, 6. september 2017.

Europa-Kommissionen. "Questions and Answers: Preserving and strengthening the Schengen area", Bruxelles, 27. september 2017, http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-17-3408_en.htm (set 26. oktober 2017).

Europa-Kommissionen. "Communication from the Commission to the European Parliament and the Council on preserving and strengthening Schengen", Bruxelles, 27. september 2017.

Europa-Kommissionen. "Communication from the European Commission to the European Parliament, The European Council and the Council – Commission contribution to the EU Leaders' thematic debate on a way forward on the external and internal dimension of migration policy", Bruxelles, 7. december 2017.

Europa-Kommissionen. "Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, and the Council – Progress report on the Implementation of the European Agenda on Migration", Bruxelles, 16. maj 2018.

Europa-Kommissionen. "EU budget: Commission proposes major funding increase for stronger borders and migration", Bruxelles, 12. juni 2018, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-4106_en.htm (set 18. juni 2018).

Europa-Kommissionen. "EU budget: Making the EU fit for its role as strong global actor", Bruxelles, 14. juni 2018, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-4086_en.htm (set 19. juni 2018).

European Anti-Fraud Office. "OLAF and partners strengthen EU-Africa cooperation in fight against fraud", 20. oktober 2017.

European Commission Joint Research Centre. "Many more to come? Migration from and within Africa", Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2018.

European Council. "European Council meeting (28 June 2018) – Conclusions", Bruxelles, 28. juni 2018.

European External Action Service. "Implementing the EU Global Strategy Year 1", juni 2017.

European External Action Service. "Implementing the EU Global Strategy Year 2", juni 2018.

European External Action Service. "European Peace Facility – An EU off-budget fund to build peace and strengthen international security", 13. juni 2018, https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/46285/european-peace-facility-eu-budget-fund-build-peace-and-strengthen-international-security_en (set 10. September 2018).

Europol. "European Union Terrorism Situation and Trend Report 2017", juni 2017, <https://www.europol.europa.eu/newsroom/news/2017-eu-terrorism-report-142-failed-foiled-and-completed-attacks-1002-arrests-and-142-victims-died> (set 13. september 2017).

Fukuyama, Francis. *America at the Crossroads: Democracy, Power, and the Neoconservative Legacy* (New Haven: Yale University Press, 2006).

Gaddis, John L. "What is Grand Strategy?", Karl Von Der Heyden Distinguished Lecture, Duke University, 26. februar 2009, <http://indianstrategicknowledgeonline.com/web/grandstrategypaper.pdf> (set 12. september 2017).

Gaub, Florence. "Civil-Military Relations in the MENA: Between Fragility and Resilience", Chaillot Paper No. 139, EU Institute for Security Studies, oktober 2016.

Gerges, Fawaz A. *ISIS: A History* (Princeton: Princeton University Press, 2016).

Gillet, Kit. "Smugglers make test runs with migrants across deadly Black Sea Route", *The Guardian*, 12. september 2017,

<https://www.theguardian.com/global-development/2017/sep/12/smugglers-make-test-runs-with-migrants-across-even-more-deadly-black-sea-route-romania> (set 26. oktober 2017).

Gobierno de España. "National Security Strategy 2017", december 2017.

Government of the United Kingdom. "National Security Strategy and Strategic Defence and Security Review 2015 – A Secure and Prosperous United Kingdom", november 2015.

Head, Brian W. "Problem Definitions and the Policy Process: Wicked Problems", *Oxford Research Encyclopedia of Politics* (Oxford: Oxford University Press, 2017).

Hilton, Jodi & Diego Cupolo. "Old route, new dangers: Migrant smugglers revive Black Sea route to Europe", IRIN, 16. oktober 2017, (<https://www.irinnews.org/feature/2017/10/16/old-route-new-dangers-migrant-smugglers-activate-black-sea-route-europe>) (set 26. oktober 2017).

Hogendoorn, EJ. "The Importance of Politics in Preventing and Countering Violent Extremism in Fragile States", International Centre for Counter-Terrorism – The Hague, 13. september 2017, <https://icct.nl/publication/the-importance-of-politics-in-preventing-and-countering-violent-extremism-in-fragile-states/> (set 22. november 2017).

Howlett, Michael. "From the 'old' to the 'new' policy design: design thinking beyond markets and collaborative governance", *Policy Sciences*, 47:3 (2014), 187-207.

Independent Evaluation Office. "The IMF and Fragile States: Evaluation Report 2018", Washington D.C.: International Monetary Fund, 2018.

Institute for Economics and Peace. "Global Terrorism Index 2017: Measuring and understanding the impact of terrorism", november 2017.

International Crisis Group. "Herders against Farmers: Nigeria's Expanding Deadly Conflict", Africa Report No. 252, Bruxelles, 19. september 2017.

Iyengar, Radha, Jacob N. Shapiro & Stephen Hegarty. "Lessons Learned from Stabilization Initiatives in Afghanistan: A Systematic Review of Existing Research", working paper, RAND Corporation, juni 2017.

Jacobsen, Katja L. & Torben T. Engen. "Stabilisering – fra intention til indsats: Prioriteringen af forsvarrets bidrag til internationale stabiliseringsindsatser", (København: Center for Militære Studier, december 2017), <https://cms.polsci.ku.dk/publikationer/stabilisering-fra-intention-til-indsats/> (set 4. november 2018).

Jacobsen, Katja L. & Mark Winther. "Store masker i små net. Danske bidrag til international maritim kriminalitetsbekæmpelse", (København: Center for Militære Studier, maj 2018), <https://cms.polsci.ku.dk/publikationer/store-masker-i-smaa-net--danske-bidrag-til-international-maritim-kriminalitetsbekaempelse/> (set 4. november 2018).

Kagan, Robert & William Kristol. "What to Do About Iraq", *The Weekly Standard*, 21. januar 2002, <http://www.weeklystandard.com/article/2064> (set 14. november 2017).

Kenney, Carolyn. "Climate Change, Water Security, and U.S. National Security", Center for American Progress, 22. marts 2017.

Kharas, Homi et al. "Making Development Aid More Effective", Brookings, The 2010 Brookings Blum Roundtable Policy Briefs, September 2010.

Krastev, Ivan. *After Europe* (Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 2017).

Kristensen, Kristian Søby & Laura Hollænder Schousboe. "Blandt venner og bekendte. Udfordringer i udviklingen af NATO's partnerskabspolitik", (København: Center for Militære Studier, juli 2017), <https://cms.polsci.ku.dk/publikationer/blandt-venner-og-bekendte---udfordringer-i-udviklingen-af-natos-partnerskabspolitik/> (set 4. november 2018).

Kristensen, Kristian Søby & Rune Hoffman. "Mars på Jorden. Betingelser og udfordringer for fremtidig brug af dansk landmilitær magt", (Center for Militære Studier, december 2015), <https://cms.polsci.ku.dk/publikationer/dansk-landmagts-fremtid/> (set 4. november 2018).

Layne, Christopher. *The Peace of Illusions: American Grand Strategy from 1940 to the Present* (Ithaca: Cornell University Press, 2006).

Lehne, Stefan & Tomáš Valášek. "The EU Is Not Out of the Danger Zone", Carnegie Europe, 13. juli 2017, <http://carnegieeurope.eu/2017/07/13/eu-is-not-out-of-danger-zone-pub-71528> (set 20. november 2017).

Luther, Philip. "Stronger EU-Egypt ties must not disregard human rights", *EU Observer*, 24. juli 2017, <https://euobserver.com/opinion/138589> (set 8. november 2017).

Musa McKee et al. "Demographic and Economic Material Factors in the MENA Region", MENARA Working Papers no. 3, Istituto Affari Internazionali, oktober 2017.

Messner, J. J. (red.). "2017 Fragile State Index", Washington D.C.: Fund For Peace, 2017.

Metz, Steven. "Is the Afghanistan Debate the Beginning of the End for U.S. Counterinsurgency?", *World Politics Review*, 11. august 2017, <https://www.worldpoliticsreview.com/articles/22930/is-the-afghanistan-debate-the-beginning-of-the-end-for-u-s-counterinsurgency> (set 19. juni 2018).

Ministry of Foreign Affairs. "A Secure Netherlands in a Secure World", juni 2013.

Ministry of National Defence of Poland. "National Security Strategy of the Republic of Poland", Warszawa, 2014.

Ministry of National Defence of Poland. "The Defence Concept of the Republic of Poland", maj 2017.

Moyo, Dambisa. *Dead Aid: Why Aid Is Not Working and How There Is a Better Way for Africa* (New York: Farrar, Straus and Giroux, 2009).

Newman, Edward. "Weak States, State Failure, and Terrorism", *Terrorism and Political Violence*, 19:4 (2007), 463-488.

Norwegian Ministry of Foreign Affairs. "Meld. St. 36 (2016-2017) Report to the Storting (white paper) – Setting the course for Norwegian foreign and security policy", 21. april 2017.

North, Douglass C. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance* (New York: Cambridge University Press, 1990).

OECD. "Fragile States: Resource Flows and Trends, Conflict and Fragility", (Paris: OECD Publishing, 2013).

OECD. "States of Fragility 2016: Understanding Violence", (Paris: OECD Publishing, 2016).

OECD & UNDP. "Making Development Co-operation More Effective: 2016 Progress Report", (Paris: OECD Publishing).

Pham, J. Peter. "Germany's 'Marshall Plan' for Africa", Atlantic Council, 23. januar 2017, <http://www.atlanticcouncil.org/blogs/new-atlanticist/germany-s-marshall-plan-for-africa> (set 14. november 2017).

Posen, Barry R. *Restraint: A New Foundation for U.S. Grand Strategy* (Ithaca: Cornell University Press, 2014).

Présidence de la République. "Initiative for Europe – Speech by M. Emmanuel Macron, President of the French Republic", 26. september 2017. Talen kan tilgås på følgende webside:
https://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/english_version_transcript_-_initiative_for_europe_-_speech_by_the_president_of_the_french_republic_cle8de628.pdf (set 29. maj 2018).

Radelet, Steve. "Once more into the breach: Does foreign aid work?", *Brookings*, 8. maj 2017,
<https://www.brookings.edu/blog/future-development/2017/05/08/once-more-into-the-breach-does-foreign-aid-work/> (set 15. november 2017).

Raineri, Luca & Francesco Strazzari. "Jihadism in Mali and the Sahel: Evolving dynamics and patterns", EUISS Brief no. 21, juni 2017.

Regeringen. "Udenrigs- og Sikkerhedspolitik Strategi 2019-2020", november 2018.

Reinert, Erik S. & Jomo Kwame Sundaram. "A Global Marshall Plan", *Project Syndicate*, 20. april 2015,
<https://www.project-syndicate.org/commentary/global-marshall-plan-development-by-erik-s--reinert-and-jomo-kwame-sundaram-2015-04?barrier=accessreg> (set 14. november 2017).

Reitano, Tuesday, Colin Clarke & Laura Adal. "Examining the Nexus between Organised Crime and Terrorism and its implications for EU Programming", CT MORSE, april 2017.

Rigaud, Kumari et al. "Groundswell: Preparing for Internal Climate Migration", (Washington D.C.: The World Bank, 2018).

Rudner, Martin. "'Electronic Jihad': The Internet as Al Qaeda's Catalyst for Global Terror", *Studies in Conflict & Terrorism*, 40:1 (2017), 10-23.

Rådet for Den Europæiske Union. "Outcome of the Council Meeting – 3622nd Council meeting, Justice and Home Affairs", 9680/18 (provisional version), Luxembourg, 4. og 5. juni 2018.

Sachs, Jeffrey D. *The End of Poverty: Economic Possibilities for Our Time* (New York: The Penguin Press, 2005).

Sánchez-Montijano, Elena & Marina Girona-Raventós. "Arab Mediterranean Youth Migration. Who Wants to Leave, and Why?", Euromesco Policy Brief no. 73, 16. marts 2017.

Schack, Marc & Mark Winther. "Specialoperationer og international terrorisme. Anvendelsesmuligheder og implikationer", (København: Center for Militære Studier, juni 2017), <https://cms.polsci.ku.dk/publikationer/specialoperationer-og-international-terrorisme/> (set 4. november 2018).

Schmid, Alex P. "Links Between Terrorism and Migration: An Exploration", ICCT Research Paper, maj 2016.

Shah, Hijab & Melissa Dalton. "Stabilization in Syria: Lessons from Afghanistan and Iraq", 9. juni 2017, <https://www.csis.org/analysis/stabilization-syria-lessons-afghanistan-and-iraq> (set 21. november 2017).

Sheikh Mona K. & Lars E. Andersen. "Introduction", s. 11-21 i Mona K. Sheikh (red.), *Expanding Jihad: How al-Qaeda and Islamic State find new battlefields* (København: Dansk Institut for Internationale Studier, 2017).

Shurkin, Michael, et al. "Building Armies, Building Nations: Toward a New Approach to Security Force Assistance", RAND Corporation, 2017.

Simón, Luis. *Geopolitical Change, Grand Strategy and European Security: The EU-NATO Conundrum in Perspective* (Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2013).

The Federal Government. "White Paper 2016 – On German Security Policy and the Future of the Bundeswehr", juli 2016.

The LSE-Oxford Commission on State Fragility, Growth and Development. "Escaping the fragility trap", (London: International Growth Centre, april 2018).

The Ministry of Defence. "White Paper for international security and defence", juli 2015.

United Nations. "World Population Prospects: The 2017 Revision – Key Findings and Advance Tables", 2017.

United Nations Development Programme. "Journey to Extremism in Africa: Drivers, Incentives and the Tipping Point for Recruitment", 2017.

United Nations General Assembly. "Promotion and protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism", A/71/384, 13. september, 2016.

World Bank Group & United Nations. "Pathways for Peace: Inclusive Approaches to Preventing Violent Conflict", Washington D.C.: The World Bank, 2018.